

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

재정분권 수준 측정지표 개발에 관한 연구

연구진 유 보 람(부연구위원)
이 서 희(부연구위원)
홍 근 석(연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-529-3

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는
금합니다.



서 문

PREFACE

1991년 지방자치제도가 시행되고 지방분권 강화를 위한 제도적 노력이 지속되어 왔음에도 지방자치단체의 재정분권 수준은 여전히 낮은 상황입니다.

재정분권의 핵심은 자주재정 확충을 통한 재원 마련, 지방공공서비스와 지방세 부담이 비례적인 대응 관계를 갖게 함으로써 지방공공서비스 운영 효율성을 증대하는 것입니다. 낮은 재정분권 수준은 중앙정부로부터 독립적인 정책을 마련하거나 지역 수요에 따른 공공서비스를 제공하는데 제약이 될 수 있고, 궁극적으로 지방자치체의 가치를 훼손시킬 수 있으므로 재정분권 수준을 강화하는 것은 무엇보다 중요한 정책과제가 될 것입니다.

이러한 이유로 역대 정부에서는 지방분권 실현을 위한 핵심과제로 다양한 재정분권 정책을 시행하였습니다. 지방세 세목의 신설, 지방세 세율의 인상, 지방교부세 법 개정 및 세율 조정을 통해 지방의 세입 규모 확대를 위하여 노력해 왔고, 국가균형발전 특별회계 확대, 지역 자율사업 지원 방식의 개선을 통해 지역사회의 다양한 요구를 반영할 수 있는 기반을 마련하는 데 주력해 왔습니다.

그러나 오랜 시간 재정분권에 관한 논의가 지속되어 왔음에도 불구하고 지방자치단체 대부분은 여전히 재정적 어려움에 직면해 있는 상황입니다. 새로운 재정분권 정책을 논의하기에 앞서, 이제는 실제 우리나라 재정분권 수준이 어느 단계에 놓여 있으며 지방자치단체 재정분권 강화를 위해 무엇을 개선해야 하는지 점검해볼 필요가 있습니다.

이 연구의 목적은 우리나라 재정분권 수준 측정에 적합한 지표 발굴을 통하여 재정분권 수준을 측정하고, 향후 재정분권 정책 방향을 제시하는 데 있습니다. 이 연구가 재정분권, 나아가 지방분권의 발전에 관심 있는 실무자와 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바랍니다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

이 연구는 크게 두 가지 연구목적에 갖는다. 첫째, 재정분권 수준 측정을 위한 대안 지표를 선정하는 것이다. 둘째, 대안 지표를 통하여 우리나라 지방자치단체의 재정분권 수준을 측정하고, 향후 재정분권 정책의 방향성을 모색하는 것이다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 단계는 세 가지로 요약된다. 첫 번째 단계는 재정분권 개념을 새롭게 정의하는 것이다. 이론적 측면에서 논의되는 재정분권의 개념 검토를 통해 핵심 요소를 도출하고, 우리나라 재정구조 안에서 논의할 수 있는 재정분권 요소를 종합적으로 검토하여 본 연구 목적에 적합한 재정분권의 개념을 새롭게 정의하였다. 두 번째 단계는 재정분권 지표에 관한 선행연구 분석실시 및 대안지표의 제안이다. 국내·외 실증연구와 정책 활용지표를 종합적으로 검토하여 지표의 강점과 한계점을 분석하고, 기존 지표의 한계점을 보완할 수 있는 대안 지표를 제시하였다. 마지막 단계로 재정분권 지표적용을 통해 현 단계의 재정분권 수준을 점검하였다.

주요 연구결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 세입측면에서 광역자치단체와 기초자치단체 전체 세입분권 수준은 2011년-2021년 동안 유사한 패턴으로 감소하고 있었다. 특징적인 부분은 2013년 이후 광역과 기초 모두 세입분권 수준이 큰 폭으로 감소한 것이다. 2014년 지방소비세 세율을 부가가치세의 5%에서 11%(+6%p)로 상향 조정하였고, 지방소득세 부과방식을 기존 소득세·법인세의 부가세(sur-tax) 방식에서 독립세 방식으로 전환하는 등 제도적 측면에서 지방세 확대를 위한 노력을 경주하였음에도 불구하고 실제 지역의 세입분권 수준은 오히려 하락한 것이다.

또한 광역자치단체를 세부 유형으로 분류하여 살펴본 결과 특별시·도의 세입분권 수준이 높게 나타났다. 도지역의 경우 대체로 세입분권 수준이 매우 낮게 나타났는데, 경기도의 세입분권 수준은 높은 것으로 나타나 타 도와 경기도 간에 세입분권 수준에 격차가 발견되었다.

기초자치단체의 경우 시, 군, 구 유형으로 구분하여 살펴본 결과 자치구와 시 지역의 세입분권 수준이 비슷한 수준으로 높게 나타났다. 그러나 군지역의 경우 시

및 자치구와 비교하여 세입분권 수준이 낮았고, 격차도 크게 나타나고 있었다.

둘째, 세출 측면에서 재정분권 수준을 검토한 결과 정부 단위별(광역, 기초), 정부 유형별(시, 군, 구), 동일 유형 특성별(인구수) 세출분권 수준에 차이가 크지 않았다. 즉, 광역자치단체를 특별시·도, 광역시, 경기도, 도로 유형화한 경우, 자체사업비 비중에 큰 격차가 발견되지는 않았다. 기초자치단체 역시 시(인구수에 따라 세부 분류), 군(광역시와 도로 구분), 구(특별시와 광역시로 구분)로 유형화하여 살펴본 결과 자체사업비 비중에 큰 차이가 발견되지 않았다.

다만, 세입분권 수준과 비교하였을 때, 군지역의 세입-세출 간 차이가 크게 나타났다. 세입분권의 경우 시와 자치구 수준이 비슷하고, 군지역의 분권 수준이 매우 낮은 것으로 파악되었는데 세출분권의 경우 시, 군, 구 분권 수준에 큰 차이가 없고 군지역의 세출분권 수준은 자치구보다 높은 것으로 파악된다.

분석 결과를 바탕으로 재정분권 정책의 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 세입 측면에 있어 재정분권 정책은 실질적 의미에서 지방财源의 역할을 할 수 있는 세원을 중심으로 논의될 필요가 있다. 특히 지역으로 가지 않는 비지방财源을 축소하고, 지역에서 활용할 수 있는 세입규모 확대 정책을 강화할 필요가 있다.

둘째, 세출분권 측면에서 자율성이 높은 재원 규모를 확대하고 재원 규모의 확대가 다양한 지역사업(자체사업)으로 이어질 수 있는 제도적 개선이 필요할 것으로 보인다. 중앙정부의 재정사업 이양을 통해 세출 측면의 자율성을 높이려는 제도적 노력이 있어왔으나 아직 그 효과가 충분하지 못한 것으로 보이며, 향후 지방자치단체의 세출분권 강화를 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체 유형 및 특성별 재정 여건의 차이가 크게 나타나고 있어 획일적 정책 도입은 오히려 지방자치단체 간 재정격차를 크게 만드는 요인이 될 수 있다. 따라서 최소한 지방자치단체 유형별로 차별화된 재정분권 정책을 설계할 필요가 있다.



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	6
제2절 연구 범위 및 방법	8
1. 연구 범위	8
2. 연구 방법	8
제2장 재정분권 수준 측정에 관한 이론적 논의	11
제1절 재정분권의 개념 및 효과	13
1. 재정분권의 개념	13
2. 재정분권 효과에 관한 이론적 논의	16
3. 재정분권 효과에 관한 실증연구	19
제2절 재정분권 관련 제도적 논의	24
1. 정권별 주요 재정분권 정책	24
2. 시사점	35
제3절 재정분권 측정지표에 관한 논의	38
1. 재정분권 측정지표의 중요성	38
2. 재정분권 측정지표의 주요 영역	39
3. 재정분권 측정지표 관련 선행연구	42
4. 시사점	46
제3장 현행 재정분권 측정지표 검토 및 대안모색	47
제1절 재정분권 측정지표 검토 기준	49
1. 선정 절차	49
2. 선정 기준	50

제2절	현행 재정분권 측정지표	53
1.	정책 지표	53
2.	연구 지표	60
3.	종합 및 시사점	73
제3절	대안적 재정분권 측정지표	82
1.	세입 측면	82
2.	세출 측면	84
3.	기대효과	86
제4장	대안적 재정분권 측정지표 적용 결과	89
제1절	재정분권 측정지표 간 비교	91
1.	세입분권 지표	91
2.	세출분권 지표	97
제2절	지방자치단체 유형별 비교	104
1.	지방자치단체 유형화 기준	104
2.	지방자치단체 유형별 세입분권 지표	104
3.	지방자치단체 유형별 세출분권 지표	115
제3절	재정분권 수준의 종합적 검토	126
1.	광역자치단체 재정분권 수준 종합	126
2.	기초자치단체 재정분권 수준 종합	127
제5장	결론 및 정책제언	129
제1절	연구 결과의 종합	131
제2절	정책제언	136



참고문헌	140
부록1: 기초자치단체별 세입분권 지수	151
부록2: 기초자치단체별 세출분권 지수	154
부록3: 2021년 기준 기초자치단체 재정분권 종합지수	162
Abstract	170



표 목차

<표 2-1> 분권의 개념 및 범주	14
<표 2-2> 재정분권 개념	15
<표 2-3> 재정분권 순기능 메커니즘	17
<표 2-4> 재정분권과 재정효율성 관계에 관한 실증분석 결과	20
<표 2-5> 재정분권과 경제성장의 관계에 관한 실증분석 결과	21
<표 2-6> 재정분권과 지역 간 격차에 관한 실증분석 결과	23
<표 2-7> 김대중정부 주요 재정분권 정책	26
<표 2-8> 노무현정부 주요 재정분권 정책	28
<표 2-9> 이명박정부 주요 재정분권 정책	31
<표 2-10> 박근혜정부 주요 재정분권 정책	33
<표 2-11> 문재인정부 주요 재정분권 정책	35
<표 2-12> 재정분권 수준 측정을 위한 범주	41
<표 2-13> 세입측면의 재정분권 수준 측정	43
<표 2-14> 세출측면의 재정분권 수준 측정	45
<표 3-1> 재정분권 지표 개발단계	50
<표 3-2> 재정분권 지표 영역·목표·기준	52
<표 3-3> OECD의 과세권 개념에 따른 재정자율성 구분	65
<표 3-4> 세입권한과 지출책임에 따른 구분	66
<표 3-5> 미국 조지아주 주-지방정부 간 재정관계	67
<표 3-6> 주요 선행연구의 재정분권 지표	67
<표 3-7> 재정분할을 고려한 재정분권 지표(예)	68
<표 3-8> 단순가중합 산출을 위해 사용한 지표	70
<표 3-9> 세입분권 지표 특징	77
<표 3-10> 세출분권 지표 특징	80
<표 3-11> 중앙과 지방자치단체 재정지출 규모 비교(당초예산 기준)	85



<표 4-1> 광역자치단체 세입분권 수준 비교 1	93
<표 4-2> 광역자치단체 세입분권 수준 비교 2	94
<표 4-3> 특별시·광역시 법정전출금 규모	95
<표 4-4> 기초자치단체 세입분권 수준 비교	96
<표 4-5> 지방자치단체 재정자주도 추이	98
<표 4-6> 광역·기초자치단체 간 세출분권 수준 비교	102
<표 4-7> 지방자치단체 유형별 세입분권 수준 비교	105
<표 4-8> 수도권·비수도권 간 세입분권 수준 비교	110
<표 4-9> 2021년 기준 광역자치단체 세입분권 지수	112
<표 4-10> 광역자치단체 유형별 세출분권 수준 비교	116
<표 4-11> 기초자치단체 유형별 세출분권 수준 비교	117
<표 4-12> 수도권·비수도권 간 세출분권 수준 비교	119
<표 4-13> 지방자치단체 보조사업 비중	121
<표 4-14> 2021년 기준 광역자치단체 세출분권 지수	122
<표 4-15> 2021년 기준 광역자치단체 재정분권 종합지수	126
<표 4-16> 2021년 기준 기초자치단체 재정분권 종합지수(상위 20개)	128
<표 부록 1-1> 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 지수(시)	151
<표 부록 1-2> 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 지수(군)	152
<표 부록 1-3> 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 지수(구)	153
<표 부록 2-1> 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 지수(시)	154
<표 부록 2-2> 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 지수(군)	156
<표 부록 2-3> 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 지수(구)	159



그림 목차

[그림 1-1] 연구의 수행체계	9
[그림 3-1] 재정분권 지표 설계를 위한 분석틀	49
[그림 3-2] 이전재원 유형	61
[그림 3-3] 지출 자율성 4가지 범주	63
[그림 3-4] 지출 자율성 측정지표 체계	64
[그림 3-5] 단순가중합 가중치 설정(예)	71
[그림 3-6] 과세 자율성을 고려한 총 조세수입 대비 지방세 수입 비중(2018년) ..	76
[그림 4-1] 광역자치단체 재정자주도 추이(순계기준)	99
[그림 4-2] 광역자치단체 유형별 재정자주도 추이(총계기준)	100
[그림 4-3] 기초자치단체 유형별 재정자주도 추이(총계기준)	101
[그림 4-4] 광역·기초자치단체 간 세출분권 수준 비교	103
[그림 4-5] 광역 및 기초자치단체 세입분권 추이	106
[그림 4-6] 광역자치단체 유형별 세입분권 추이	107
[그림 4-7] 기초자치단체 유형별 세입분권 추이	108
[그림 4-8] 지방자치단체 유형별 수도권·비수도권 간 세입분권 수준 비교 ..	111
[그림 4-9] 2021년 기준 광역자치단체 세입·세출분권 시각화	113
[그림 4-10] 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 시각화	114
[그림 4-11] 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 시각화(시, 군, 구)	115
[그림 4-12] 지방자치단체 유형별 수도권·비수도권 간 세출분권 수준 비교 ..	120
[그림 4-13] 2021년 기준 광역자치단체 세입·세출분권 시각화	123
[그림 4-14] 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 시각화	124
[그림 4-15] 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 시각화(시, 군, 구)	125
[그림 4-16] 2021년 기준 광역자치단체 재정분권 산점도	127

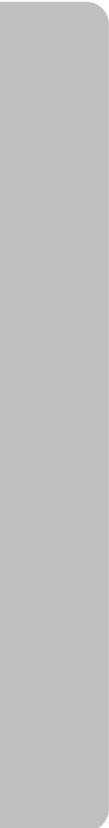
1

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법





Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

1970년대 세계 경제 침체의 가속화는 중앙정부의 독점적 권한에 대한 불신을 확산시켰고, 서구 사회를 중심으로 중앙정부의 역할과 기능에 대한 개혁을 시도하는 요인이 되었다. 즉, 경쟁에 기초한 시장 기제를 공공부문에 도입하자신 공공관리론적 논리가 공공행정분야에 적용되면서 정부 관료제 운영에 대한 효율성 및 행정서비스에 대한 대응성을 높이려는 노력이 이루어지게 된 것이다(이종수 외, 2012).

이러한 개혁의 일환으로 세계 주요 국가들은 중앙정부의 독점적 권한을 지방정부로 이양하는 지방분권을 추진하였다(Oates, 1999; Schneider, 2003; 안종석, 2002; 최정묵, 2016). 특히 지방정부의 재정적 자율성과 책임성을 강조하는 재정분권은 지방분권의 주요 구성요소로 그 중요성이 강조되어왔다. 많은 선행연구에서는 재정에 대한 권한의 이양이 보장되지 않은 지방분권은 관념에 불과하며, 재원에 대한 지방정부의 재정 자율성이 보장되었을 때 진정한 의미의 분권화 실현을 기대할 수 있다고 설명한다(Bird, 1993; Davey, 2003, Hossai, 2004; Stegarescu, 2005; 김동근 외, 2016; 이영·현진권, 2006; 차주현, 2011; 최영출, 2013).

우리나라 역시 1995년 지방자치제의 도입 이후 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하고자 하는 다양한 정책적 노력이 있었고, 지방분권의 성공적 정착을 위해 재정분권의 중요성이 강조·강화되어 왔다. 특히 2003년 참여정부에 의해 지방분권이 국정과제로 채택되면서 국세와 지방세의 합리적 조정, 신세목 확대, 비과세·감면 축소 등 재정분권에 대한 강한 의지가 정책에 반영되었다. 이후 보수와 진보 정당의 집권이 반복되는 시기에도 재정분권에 대한 정책 기조가 유지되었고, 정도에 차이는 있으나 각 정부는 세입·세출 정책이라는 큰 틀에서 다양한 제도적 변화를 모색하였다.

그런데 지금까지 추진되어 온 우리나라의 재정분권 관련 정책을 살펴보면 대부분의 재정분권 정책은 주로 지방재정 규모 확대 측면에서 논의되어왔다. 국세와 지방세 비율 측면에서 지방세 규모를 확대하거나 이전재원의 규모를 확대하는 방향으로 재정분권 정책이 추진되어왔으며 이러한 이유로 규모적인 측면에서 우리나라 재정분권 수준은 상당한 외형적 성장을 이룬 것으로 보인다.

국가 간 재정분권 수준, 국가 안에서 지방자치단체 간 재정분권 수준을 객관적으로 평가하기 위하여 계량화가 가능한 재원의 규모를 활용하는 방식은 유용하다. 다만, 지방의 규모를 어떻게 추정하느냐에 대한 신중한 고민이 필요하며, 지방으로 투입되는 재원이라 하더라도 해당 지역에서 사용할 수 있는 재원인가에 대한 고민이 이루어져야 한다. 재정분권의 개념을 설명하는 선행연구를 살펴보면 과세권이 보장된 세입의 규모가 충분하고, 지출 결정에 대한 지방정부의 자율성 보장되며, 재원 사용에 관한 책임성이 부여된 상태를 재정분권으로 정의한다(Bahl, 2008; Fukasaku & Mello, 1999; Hossain, 2004; Martinez-Vazquez, 2011; Kenneth, 2003; Vo, 2008; World Bank, 2014; 최병호, 2007; 한국조세재정연구원, 2008; 홍근석, 2013).

재정분권의 기본적인 개념을 고려했을 때 우리나라 재정분권 수준은 어느 지점에 와 있는가? 총 조세 대비 지방세 비중을 확대하는 것을 재정분권이 강화된 것으로 설명할 수 있을 것인가? 자체재원이든 이전 재원이든 관계없이 단순히 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 규모를 확대하는 것을 재정분권이 강화된 것으로 설명할 수 있을 것인가? 자체세입의 비중이나 전체 세입 규모의 비중을 측정하는 재정자립도와 재정자주도는 우리나라에서 지방정부의 재정규모를 파악하는 가장 기본적인 지표이며(유태현·임상수, 2018; 이영·현진권, 2006; 주만수, 2014) 재정분권 정책의 근거 지표로 이용된다(이영·현진권, 2006). 하지만 2021년 기준 재정자립도와 재정자주도 수준을 살펴보면 각각 40.92%, 61.1%로 나타나 그 격차가 상당히 크다. 이러한 점에서 우리나라 재정분권 상황을 설명할 때 우리는 어떤 지표를 사용해야 하는가? 물론 자체 재원을 분자로 사용하는 재정자립도는 재원 조달 측면에서 지방정부의 분권수준을 파악하는 데 용이하고, 자체재원과 이전재원을 분자로 사용하는 재정자주도는 지출 측면에서 지방정부의 재정 분권 수준을 파악하는 데 용이하다. 그러나 재정자립도는 자체 재원뿐만 아니라 비자체재원의 증감에 영향을 받을 수 있고, 자체재원으로 포함된 지

방세 전체를 온전한 지방재원으로 보기 어려운 측면도 존재한다. 재정자주도의 경우 이전재원에 대한 의존도가 높은 우리나라 지방자치단체 현실을 반영하면서 지방자치단체 재정운용의 자율성 및 탄력성을 대변하는 지표로 의미가 있지만 실제 재정 운용에서는 상당한 규모의 재원을 국고보조사업 대응 지방비 등 의무지출에 충당해야 하는 측면이 존재한다. 따라서 두 지표 역시 세입과 세출이라는 종합적인 관점에서 우리나라의 재정분권 수준을 논의하는 것은 한계가 있다.

이외에도 국내·외에서 논의되는 수많은 재정분권 지표가 존재한다. 그렇다면 어떤 지표를 통해 우리나라 재정분권 수준을 측정할 수 있을 것인가? 재정분권 측정지표는 다양한 요소들에 의해 영향을 받는다. 재정분권을 통해 달성하고자 하는 궁극적 목표는 무엇인가, 재정분권의 개념을 무엇으로 정의할 것인가, 분석단위는 특정 국가에 한정할 것인가 또는 다국가를 대상으로 할 것인가, 실증분석을 위해 활용할 수 있는 데이터의 제약요인은 무엇인가 등 재정분권 지표를 결정하는 수많은 요인이 존재한다. 일례로, 국가 간 비교를 수행하는 많은 연구에서 발견되는 한계점으로 지나치게 단순한 지표를 사용하는 측면이 있다. 분석단위가 다 국가인 경우, 활용할 수 있는 데이터가 제한적이라는 이유로 많은 연구는 국가 전체 지출(수입) 대비 지방정부의 지출(수입) 비중과 같은 단순한 지표를 이용하고 있어 재정분권의 기본적인 개념을 충분히 반영하고 있지 못하며 실질적인 국가의 재정분권 상황도 반영하지 못한다(Ebel & Yilmaz, 2002; Kim, 2013; Meloche et al., 2004; Stegarescu; 2005; Vo, 2009).

따라서 재정분권 수준 측정을 위해서는 재정분권의 개념 및 목표의 명확화, 개념과 목표가 반영된 평가지표의 설계가 무엇보다 중요하다. 이를 위하여 분석 대상을 고려한 재정분권의 개념 정의가 선행되어야 하고, 기존 재정분권 지표의 특성 및 한계점이 명확히 규정되어야 한다. 이후 기존 재정분권 지표의 한계점을 보완하면서 재정분권 지표의 목표를 반영할 수 있는 대안 지표를 선정하여야 한다.

재정분권 정책이 추진 된지 20여년의 시간이 흐른 시점에서 우리나라 재정분권 수준의 현 단계를 파악하고, 향후 재정분권의 정책 방향과 대안 모색의 기준이 될 수 있는 재정분권 지표를 개발하는 것은 매우 중요한 과제가 될 것이다. 우리나라 지방정부의 재정 상황을 반영한 재정분권 지표 개발을 통해 현재 재정분권 수준을 파악하고, 문제점을 발견하며, 우리나라 재정분권 정책의 지향점을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구 목적

본 연구는 크게 두 가지 연구 목적을 갖는다. 첫째, 우리나라의 재정분권 수준을 측정하기 위한 대안 지표를 선정하는 것이다. 둘째, 대안 지표를 통하여 우리나라 지방자치단체의 재정분권 수준을 측정하고, 향후 재정분권 정책 방향성을 모색하는 것이다.

주요 연구 목적에 따른 세부 목적은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 재정분권의 개념을 새롭게 정의하는 것이다. 이론적 측면에서 논의되는 재정분권의 개념 검토를 통해 핵심 요소를 도출하고, 우리나라 재정구조 안에서 논의할 수 있는 재정분권 요소를 종합적으로 검토하여 본 연구 목적에 적합한 재정분권의 개념을 새롭게 정의하고자 한다.

둘째, 우리나라 지방자치단체의 재정분권 수준 측정을 위한 대안 지표를 제시하는 것이다. 재정분권은 오랫동안 많은 국가에서 논의되어 온 주제이므로 재정분권 측정지표 역시 다양하다. 이러한 이유로 동일한 연구 주제, 방법론, 분석단위를 설정하였음에도 재정분권 수준의 평가가 연구마다 상이하다. 따라서 본 연구는 국내·외 실증연구와 정책적 측면에서 활용되는 재정분권 지표를 종합적으로 검토하여 지표의 강점과 한계점을 분석하고자 한다. 이러한 과정을 통해 기존 지표의 한계점을 보완할 수 있는 대안 지표를 제시하고자 한다. 지표 개선에 있어 주요 고려사항은 크게 두 가지로, 본 연구에서 정의하는 재정분권의 개념을 반영할 수 있는가와 본 연구의 분석단위인 지방자치단체의 재정구조 특징을 충분히 반영할 수 있는가이다.

셋째, 재정분권 지표적용을 통한 현 단계의 재정분권 수준을 점검하는 것이다. 최종적으로 확정된 재정분권 지표의 적용을 통해 지방자치단체 유형별·특성별 분권 수준을 비교·분석하였다.

지방자치단체 유형은 기본적으로 광역(시도)과 기초(시군구)로 구분하며, 세부적으로 광역은 특별시, 광역시, 경기도, 도로 유형화하고, 기초는 시(인구 50만 이상, 50만 미만), 군(광역시와 도), 구(특별시의 자치구, 광역시 자치구)로 유형화하여 살펴 보았다. 추가적으로 광역과 기초 각각 수도권과 비수도권의 재정분권 수준도 함께 검토하여 지역별 특성에 따른 재정분권 수준의 차이를 발견하고자 하였다. 또한 개별 지방자치단체 분권 수준을 보다 면밀히 검토하기 위하여 가장 최근 데이터인 2021년을

기준으로 개별 자치단체의 재정분권 수준을 살펴보았다.

마지막으로 이상의 연구 내용을 종합하여 우리나라 재정분권 정책의 한계점 도출 및 재정분권 정책의 지향점을 제시하였다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

연구의 공간적 범위는 17개 광역자치단체 및 226개 기초자치단체를 대상으로 한다. 시간적 범위는 연구 내용에 따라 상이하다. 먼저 재정분권에 관한 문헌분석은 1980년~2020년 기간 동안 수행된 학술자료를 이용하고자 하며, 정권별 재정분권 정책 및 현황분석은 2010년~2021년까지 데이터를 이용하고자 한다.

2. 연구 방법

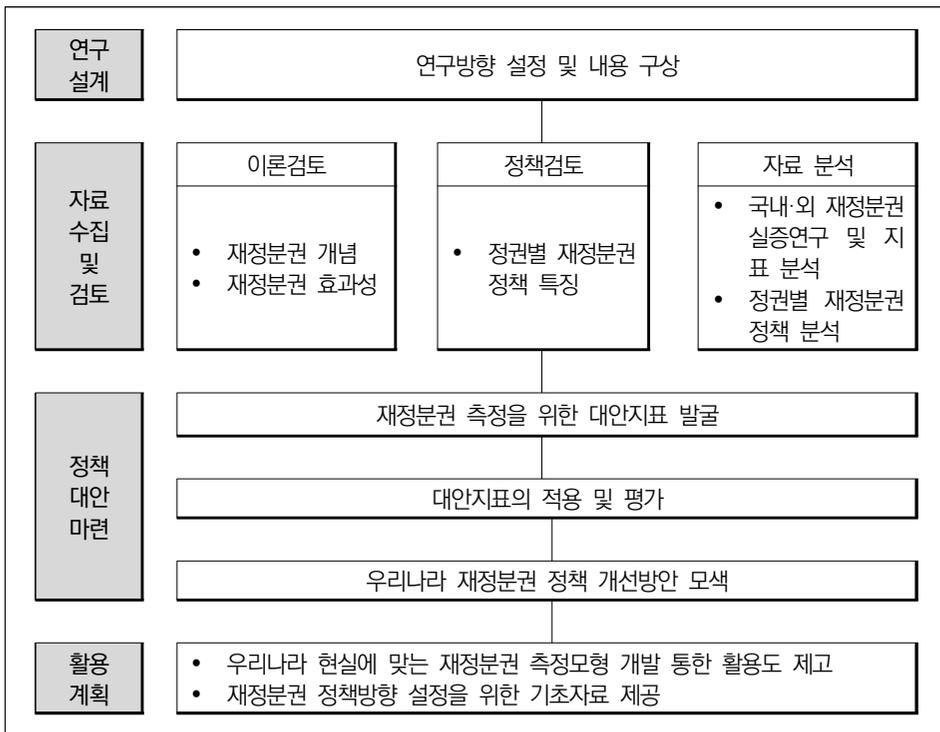
연구 방법은 크게 세 가지로 문헌분석, 정책 분석, 통계분석이 있다. 먼저, 문헌분석을 통하여 국내·외 학술논문과 연구보고서 등 선행연구를 분석하고 재정분권 개념 및 효과성을 살펴본다. 또한 재정분권에 관한 실증연구 분석을 통해 재정분권 지표의 유형을 종합적으로 검토하고, 대표적인 분권 지표 선별을 통해 각 지표의 특징 및 한계점을 분석하고자 한다. 이후 이론적 측면에서 논의된 재정분권 지표의 종합적 검토를 통하여 기존 지표의 한계점을 보완한 대안지표를 개발하고자 한다. 재정분권 측정을 위한 대안지표의 발굴은 본 연구의 가장 핵심적인 사항으로 재정분권 지표 설계는 크게 네 단계로 구성된다. 1단계는 재정분권 지표 영역의 설정이고, 2단계는 지표 영역별 주요 목표의 설정이다. 3단계는 재정분권 지표 구성 기준을 구체화하는 것이며 4단계는 재정분권 지표 개발로 기존의 대표적 재정분권 지표의 특징을 분석하고 해당 지표가 갖는 한계점을 종합적으로 검토하여 한계점을 보완한 개선 지표를 도출하는 것이다. 재정분권 지표 설계를 위한 분석틀 및 지표 개발단계에 관한 상세 내용은 [그림 3-1]과 <표 3-1>을 통해 확인할 수 있다.

두 번째, 정책 분석을 통해 정권별 재정분권 정책의 주요 특징을 살펴보고 재정분권 지표 설계에 있어 시사점을 모색하고자 한다. 마지막으로, 대안지표를 실제 데이터에 적용해 봄으로써 연도별, 자치단체 유형별 특성을 검토하고, 향후 우리나라 재정분권 정책의 지향점을 모색하고자 한다.

본 연구의 목적은 연구에서 정의한 재정분권 개념과 우리나라 지방재정 구조 및 상

황을 반영할 수 있는 재정분권 지표를 개발하는 것이다. 이를 위하여 재정분권의 개념과 효과성에 관한 이론적 검토, 재정분권 측정지표에 관한 실증연구 분석을 실시하고, 우리나라 재정분권 정책의 주요 내용을 검토하였다. 이상의 논의를 통해 기존 재정분권 지표의 한계점을 보완하기 위한 대안지표를 설계하고, 데이터에 적용해 봄으로써 우리나라 재정분권 수준을 종합적으로 검토하였다.

그림 1-1 연구의 수행체계



2

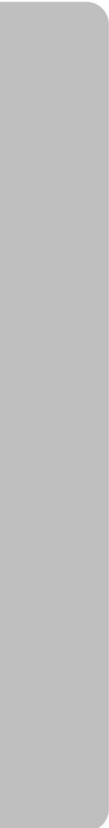
재정분권 수준 측정에 관한 이론적 논의

제1절 재정분권의 개념 및 효과

제2절 재정분권 관련 제도적 논의

제3절 재정분권 측정지표에 관한 논의





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 재정분권의 개념 및 효과

1. 재정분권의 개념

재정분권의 개념을 이해하기 위해서는 상위 범주인 분권화에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그러나 분권화는 상당히 복잡하고 다의적인 개념으로 분권화를 하나의 개념으로 정의하는 것은 쉽지 않다(홍준현 외, 2006). 따라서 재정 분권의 개념을 정의하기 위해서는 분권의 개념과 범주를 살펴보고, 분권의 개념정의를 기반으로 재정분권의 개념을 이해할 필요가 있다. 분권의 개념 정의 후, 재정분권에 관한 선행연구 분석을 통해 재정분권에 대한 일반론적 개념을 도출하고자 한다.

분권은 크게 분산(deconcentration), 위임(delegation), 이양(devolution)의 형태로 구분이 되는데 분산은 가장 낮은 수준의 분권화 형태로 모든 권한과 책임이 중앙정부에 있고, 공간적 차원에서 행정 기능만을 분류한 형태로 설명된다(Schneider, 2003; Hossain, 2004). 위임은 분산과 이양의 중간 형태로 여전히 모든 정책 결정은 중앙정부가 하지만 지방정부에 대한 중앙정부의 통제를 좀 더 약화 시킨 형태를 의미한다. 즉, 분산과 위임의 주요 차이점은 지방정부에 대한 중앙정부의 통제방식에 있다. 위임 형태의 분권화에서 중앙정부는 지방정부의 책임성을 강화한 계약 관계를 통해 통제하는데 계약 범위 내에서 지방정부의 의사결정을 가능하게 한다(Karlsen, 2000; Lauglo, 1995; Schneider, 2003; Hossain, 2004). 마지막으로 이양은 가장 높은 수준의 분권화 형태로 지방정부에서 수행하는 정책에 대한 모든 권한(power and control)과 실질적인 책임성이 지방정부로 이양된 것으로 지방정부의 독립성이 인정된 형태를 의미한다(Faguet, 2004; Karlsen, 2000; McGinn, 1992; Schneider, 2003). 특히 일부 연구들은 진정한 의미의 분권 개념으로 이양(devolution)을 강조한다(Hossain, 2004; Bodman & Ford, 2006) 이양의 형태를 반영한 분권은 지방정부의 독립적인 통치권을 보장하고, 지역 사무 수행을 위한 자원마련 및 행사에 대한 자

율권과 책임성을 보장할 수 있다고 설명한다(Hossain, 2004). 따라서 단순히 행정기능 수행을 위한 권한의 이동이 아닌, 정책 결정과 집행에 대한 실질적 책임까지도 지방정부로 이양된 상태가 진정한 의미의 분권임을 강조한다(Bodman & Ford, 2006).

표 2-1 분권의 개념 및 범주

범주	개념 정의
분산	<ul style="list-style-type: none"> 가장 낮은 수준의 분권화 형태 지방정부는 중앙정부 통제(감독)하에서 권한을 수행할 수 있음(Schneider, 2003; Hossain, 2004)
위임	<ul style="list-style-type: none"> 분산보다 높은 수준의 자치권(Autonomy)을 갖는 것 지방정부에서 수행하는 기능 대부분은 중앙정부에 의해 결정된 것들이며 지방정부는 중앙정부에서 결정된 정책 사항을 수행하는 역할만을 하게 됨(Karlsen, 2000; Lauglo, 1995; Schneider, 2003; Hossain, 2004)
이양	<ul style="list-style-type: none"> 가장 높은 수준의 분권화 형태: 지방정부에서 수행하는 정책에 대한 모든 권한(power and control)과 실질적인 책임성이 지방정부로 이양된 것으로 지방정부의 독립성이 인정됨(fagueta, 2004; Karlsen, 2000; McGinn, 1992; Schneider, 2003).

재정분권의 개념은 다양한 연구에서 “이양(devolution)”을 통해 정의되고 있다. Fukasaku & Mello(1999)는 재정분권을 중앙정부에서 하위정부로 세입 및 세출에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것으로 설명하고 있고, Hossain(2004)은 재원확보 및 지출 결정에 필요한 권력과 권한(power and authority)을 지방정부로 이양한 상태라고 밝히고 있다. 최병호(2007)는 재정분권을 하위정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권 및 재정에 대한 권한과 책임을 이양하는 것으로 정의하고 있으며, Vo(2008) 역시 세수확보를 위한 권한 및 지출 결정에 대한 책임이 상위정부에서 하위정부로 이양된 상태라고 밝히고 있다. 그 밖에 Bahl(2008)에서도 재정분권은 예산(세입 및 지출)에 관한 의사결정 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이동시키는 것이라고 정의하고 있으며, Martinez-Vazquez (2011)은 의사결정권의 이양으로 중앙정부의 통제를 받지 않고 독립적으로 의사결정 권한이 주어진 상태라고 설명하고 있다. 홍근석(2013)은 재정분권은 중앙정부의 과세권과 지출 결정권을 지방정부에 이양하고, 지방정부가 권

한에 대한 책임성을 갖도록 하는 것이라고 정의하고 있다.

표 2-2 재정분권 개념

저자(연도)	재정분권 개념
Fukasaku & Mello (1999)	중앙정부가 하위정부로 세입 및 세출에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것
Kenneth (2003)	세입 및 지출에 관한 지방정부의 재량권의 정도가 지방정부의 재정분권 수준을 결정
Hossain (2004)	재원확보를 위한 권력과 권한(power and authority), 지출 결정에 관한 권한을 지방정부로 이양한 것
최병호 (2007)	하위정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권 및 재정에 대한 권한과 책임을 이양하는 것
한국조세재정연구원 (2008)	지출의 책임과 권한을 하위정부로 배분하고, 자원조달에 대해 지방정부가 어느 정도의 자율적인 권한을 가지도록 하는 것
World Bank(2014)	재정분권은 지출 및 수입에 대한 책임을 하위정부로 이전하여 지방정부의 지출비결정에 대한 자율권이 주어지는 것
Bahl (2008)	재정분권은 예산(세입 및 지출)에 관한 의사결정 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이동시키는 것
Vo (2008)	재정분권은 세수증대에 대한 권한과 지출 책임이 낮은 수준의 정부로 이양된 것
Martinez-Vazquez (2011)	재정분권은 의사결정권의 이양이라고 설명하면서, 위임과는 다른 것임을 강조함. 즉, 중앙정부의 통제를 받지 않고 독립적으로 의사결정 권한이 주어진 상태
홍근석 (2013)	재정분권은 중앙정부의 과세권과 지출 결정권을 지방정부에 이양하고, 지방정부가 권한에 대한 책임성을 갖도록 하는 것

종합하면 재정분권은 수입과 지출이라는 재원의 전 과정에 대한 권한과 자율성이 부여되고 그에 따른 책임성이 이양된 상태로 정의 할 수 있다. 또한, 재정분권에 대한 개념은 크게 세입과 세출 측면으로 구분할 수 있다. 세입 측면에서 재정분권은 지방정부의 독립적인 과세권한이 보장된 상태로 이전재원에 대한 의존도가 낮고, 자체세입 규모가 충분한 상태라고 할 수 있다. 세출 측면에서는 재정분권은 재원의 사용 용도와 규모 결정에 대한 권한이 주어진 상태로 정의 할 수 있다.

2. 재정분권 효과에 관한 이론적 논의

Oates(1972)의 ‘분권화 정리(The Decentralization Theorem), Tiebout(1956)의 ‘발에 의한 투표(Voting with one’s feet)’와 같은 전통적인 이론은 재정분권의 긍정적 효과가 발현되는 논리를 설명한다.

Oates(1972)의 ‘분권화 정리(The Decentralization Theorem)’는 중앙정부에 의한 획일적인 공공재 공급보다 지방정부가 관할 지역의 선호에 적합한 공공재(output)를 공급하는 것이 더 효율적이거나 최소한 중앙정부만큼 효율적임을 강조한다. 즉, 재정집권은 전국에 걸쳐서 동일한 수준의 지방공공재를 공급할 것이므로 각 지역의 수요에 맞게 조정된 재정분권형 공공재 공급시스템이 훨씬 더 높은 사회적 후생을 가져올 수 있다고 본다. Tiebout(1956)의 ‘발에 의한 투표(Voting with one’s feet)’에서는 주민들이 지방공공재 공급에 대한 자신의 선호를 지역 간 이동을 통해 드러낼 수 있고, 이는 지방정부 간 경쟁을 유발하게 되므로 각 지방정부가 효율적으로 공공서비스를 공급하게 될 것이라고 본다.

앞의 두 이론에서 강조하는 핵심적인 내용은 ‘선호 대응성’에 있다. 즉, 지방정부가 중앙정부보다 지역주민에 대한 높은 선호 대응성을 가지고 있으므로 각 지방정부에게 재정적 자율성이 주어지면 지역 수요에 적합한 공공서비스 공급이 가능하며, 지역 기반 서비스는 중앙보다 지방정부에서 공급하는 것이 더 효율적일 것이라고 보는 것이다. 또한 재정분권은 지방정부 간 경쟁을 유발하게 되므로 이 과정에서 지역주민들은 투표나 지역간 이동의 행위를 통해서 자신의 선호를 반영 할 수 있게 될 것이고, 궁극적으로 지방정부로 하여금 효율적인 자원배분을 가능하게 할 것이라고 보고 있다.

자원배분의 효율성은 생산 효율성, 배분 효율성의 개념으로 구체화할 수 있는데 생산 효율성은 투입 대비 비용효과성을 의미하는 것으로 최소한의 투입을 통해 최대한의 효과를 달성한 상태를 의미하고(Afonso & Fernandes, 2006; Barankay& Lockwood, 2006; Lavado& Domingo, 2015; 구균철, 2015&2018; 차주현, 2011; 최정열, 2013), 배분효율성은 지역주민들의 수요와 선호가 반영된 최적의 자원배분이 이루어진 상태를 의미한다(Barankay& Lockwood, 2006; Lavado& Domingo, 2015; 전상경, 2012; 구균철, 2015&2018; 차주현, 2011).

재정분권과 생산 효율성의 관계를 설명하는 연구를 살펴보면 재정분권형 국가에서 지방정부 지출은 지방세 수입에 의존하게 되고, 이 경우 지방 공공서비스 공급에 대한 지역주민들의 의식이 높아진다고 본다. 따라서 지역주민들은 지방정부의 공공서비스 공급이 얼마나 적은 비용으로 공급되었는가를 평가하게 되고, 이는 투표행위를 통해서 반영될 것이라고 보며, 이는 지방정부로 하여금 생산효율성을 높이고자 하는 유인으로 작동할 수 있다고 설명한다(구균철, 2018). 비슷한 맥락에서 재정분권화는 지방정부의 주요 수입원이 지방세에 기반하기 때문에 이동하는 세원(지역주민, 기업, 자본 등) 확보를 위해 지방정부 간 경쟁을 유발하고, 지방정부는 더 적은 비용으로 더 많은 공공재를 공급하기 위해 노력하게 되면서 지방정부의 생산성 향상과 비용 절감이 유도된다고 설명한다(최정열, 2013). 이외에도 선거를 통해 정부의 재정성과를 판단할 수 있는 확률이 낮을수록 정부의 효율적 재정 운영 유인이 적어질 수 있음을 강조하며, 분권화된 정부에서는 효율적인 재정 운영이 투표의 결과에 반영되기 때문에 선출직 관료의 행동을 규제할 수 있고 결과적으로 효율적 재정 운영이 가능해 질 것이라 설명한다(Adam et al., 2014; Besley & Smart, 2007; Seabright, 1996; Sow & Razafimahefa, 2015; Hindriks & Lockwood, 2009).

표 2-3 재정분권 순기능 메커니즘

근거	주요 내용
선호 대응성	재정분권 통한 지방정부 재정자율성 확대 → 지역주민 선호 반영 서비스 공급 가능
지역 간 경쟁	조세와 지방공공서비스 수준을 다른 지방정부와 비교
투표 및 지역 간 이동	정책비교 결과는 주민들의 투표 또는 지역 간 이동 통해 표출
관료 행동 규제	재선 목표 선출직관료들의 행동 규제 → 부패 방지
혁신	재원의 사용 및 서비스의 공급 생산의 혁신을 위한 인센티브 가능

초기 재정분권의 필요성을 주장하는 학자들은 재정분권 순기능 측면을 주로 논의한 반면, 재정분권의 효과가 반드시 긍정적 결과만을 초래하지 않음을 지적하는 연구도 존재한다.

Prud'homme(1995), Vito Tanzi(2001), Besley & Coate(1999) 연구에서는 재정분권의 역기능 측면을 강조한다. Prud'homme(1995)은 지방정부의 공공서비스 공급이 반드시 효율적이지 않을 수 있음을 지적한다. 전통적 재정분권론에 따르면 재정분권을 통해 각 지방정부에서 지방공공서비스를 공급하게 되면 지역주민들의 선호가 충실히 반영되어 '최적의 공급-수요'가 가능하게 될 것이고, 이는 자원 배분의 효율성을 가져올 것이라고 설명하고 있지만 지역주민들의 '선호' 반영은 현실적인 한계점이 존재함을 지적한다.

지역주민들의 '투표' 행위는 '선호'를 반영한 결과가 아닌, 정당에 대한 충성심 또는 개인적 친분 등의 이유로 결정될 수 있으며, 선출직 관료들은 이용 가능한 자원과 실제 사용 가능한 자원(지출) 사이의 불균형으로 인하여 지역주민들의 선호를 실현시키기 어렵고, 선호를 충족시키고자 하는 동기가 부족하다는 것이다. 또한 선출직 관료와 지방 관료들은 '주인-대리인 관계'의 복잡성에 놓여 있으며 지방 관료들이 역할을 충실히 수행하도록 설득하기 어려운 현실적 한계점을 간과 할 수 없다.

따라서 오히려 지방정부 관료보다 중앙정부 관료가 효율적인 공공서비스 제공자일 수 있음을 강조한다. 중앙정부 관료는 다양한 업무에 대한 접근 가능성과 승진의 기회가 높고, 정치적 개입이 적으며, 이슈에 대한 장기적 관점을 키울 수 있고, 중앙정부는 지방정부보다 기술, 연구, 개발, 혁신 분야에 좀 더 많은 투자를 할 수 있다. 이러한 요인들은 중앙정부 관료에게 보다 효율적인 공공서비스 공급에 대한 유인을 제공하며, 효율적인 공공서비스 공급이 가능한 환경이 지방정부 관료보다 충분하다고 강조한다.

Vito Tanzi(2001) 연구에서도 재정분권이 초래할 위험성을 인지할 필요가 있다고 설명하면서 분권화가 언제나 바람직한 결과를 가져오는 것은 아니며, 국가별로 처해있는 상황의 차이, 분권화가 가져올 위험성에 대해 인지해야 함을 강조한다. 특히, 이동성의 제약, 즉 드러나지 않는 장벽(obstacles)으로 인해 지역 간 인적·물적 이동의 제약이 있고, 지역 간 불균형(지역간 인종, 언어, 종교, 문화의 차이가 매우 큼)이 큰 경우 주민들이 향유 하는 공공서비스 수준에 지역 간 불공평이 야기 되었을 때, 지역 간 정치적 문제 또는 분쟁 발생 소지가 있음을 강조한다.

Besley & Coate(1999) 연구는 중앙정부에서 제공하는 공공재 공급이 획일적이라는 기존 이론에 반론을 제기하였는데, 실제로 도로, 공원, 공항 등 공공재가 공급된 현황

을 보면 지역별로 상당한 차이가 나타나는데, 이에 비추어 볼 때 중앙정부는 언제나 전국 각지에 동일한 공공재를 공급한다는 Oates(1972)의 이론은 현실성이 없다는 주장을 제기하기도 하였다.

3. 재정분권 효과에 관한 실증연구

실제 이론적 논의에서 나타나는 재정분권의 효과에 대한 상반된 논의들은 실증연구의 결과에서도 동일하게 나타난다. 재정분권의 효과성 내지는 성과를 몇 가지 차원으로 구분하여 실증연구 분석 결과를 살펴보면 다양한 요인으로 인하여 그 결과에 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 선행연구를 검토한 결과, 재정분권의 효과에 대한 실증연구는 크게 세 가지 정도로 분류할 수 있다. 재정분권과 재정효율성의 관계를 분석한 연구, 재정분권과 경제성장의 관계를 분석한 연구, 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 분석한 연구이다.

먼저, 재정분권과 재정효율성의 관계에서 재정효율성은 앞선 논의에서 살펴본 바와 같이 자원배분의 생산효율성과 배분효율성을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 재정분권으로 인해 지방정부가 최소한의 공공재 투입을 통해 최대한의 효과를 낼 수 있고, 주어진 예산을 가지고 지역주민들의 수요와 선호가 반영된 최적의 배분을 이루어낸다는 것이다. 재정분권과 재정효율성에 관계에 관한 연구를 살펴보면, 우리나라 광역기초자치단체를 대상으로 한 연구에서 재정분권이 재정효율성에 긍정적인 영향을 준다는 연구(김필현 외, 2019; 배인면 외, 2017; 최정열, 2013; 장인봉·박승훈, 2013; 차주현, 2011)가 많다. 그러나 오히려 세출분권이 재정효율성을 감소시킬 수 있다는 연구(최정열, 2013)도 있으며, 재정효율성에 아무런 영향을 주지 못한다는 연구(금재덕 외, 2012; 차주현, 2011)도 있다.

다국가를 대상으로 한 연구에서도 다양한 분석결과를 보이고 있다. 특히, 동일한 분석방법을 사용하였음에도 분권지표에 따라 결과가 달라지거나(하혜수 외, 2013), 국가의 발전상태에 따라 결과가 달라지는 경우(Sow & Razafimahefa, 2015)도 있었다.

표 2-4 재정분권과 재정효율성 관계에 관한 실증분석 결과

(A) 우리나라(광역·기초) 대상 연구

연구자(연도)	분석대상	분석연도	분석결과
김필현 외(2019)	광역	2010~2017	비효율성 감소
배인명(2017)	기초	2014~2015	이전재원 비중이 높을수록 재정비효율성 증가
최정열(2013)	광역	2000~2010	세입분권은 효율성 증가, 세출분권은 효율성 감소
장인봉·박승훈(2013)	광역	2002~2006	재정자립도가 높을수록 복지서비스 효율성이 높음
금재덕 외(2012)	기초	2004~2009	영향없음
차주현(2011)	전국 161개시군	2004~2008 (격년)	세입분권은 효율성증가(단,교부세 비중은 영향없음), 세출분권은 영향없음

(B) 다국가 대상 연구

연구자(연도)	분석대상	분석연도	분석결과
최정목(2016)	OECD 국가	2000~2014	세입분권은 영향 없고, 세출분권은 정부의 효과성에 부정적 영향
Sow & Razafimahefa (2015)	개도국 및 선진국 64개국	1990~2012	세입분권은 긍정적 영향 세출분권은 개도국은 긍정적 영향, 신흥경제국 및 개발도상국은 영향혼재
홍근석·이용모(2014)	OECD 25개국	2004~2009	거버넌스의 질에 긍정적의 영향
하혜수 외(2013)	OECD 26개국	1997~2008	세입분권은 지표에 따라 긍정적 영향 또는 영향없음, 세출분권은 영향없음
Adam et al. (2012)	OECD 21개국	1970~2000	재정분권 공공서비스 효율성을 높임 (단, 역 U자형)

재정분권과 경제성장 간의 관계를 규명하기 위한 연구 또한 그 결과가 한쪽으로 귀결되지 않고 다양하게 나타나는 것을 볼 수 있다.

표 2-5 재정분권과 경제성장의 관계에 관한 실증분석 결과

(A) 우리나라(광역·기초) 대상 연구

연구자(연도)	분석대상	분석연도	분석결과
임태경(2019)	광역	2007~2017	설명변수의 가정에 따라 상이 (내생성을 가정하는 경우 영향없음, 외생성을 가정하는 경우 양(+))의 영향
최정열(2015)	광역	1997~2010	양(+))의 영향
홍근석(2013)	광역	1995~2009	분권 지표에 따라 영향 없거나 지역경제성장 촉진
김의섭·이선희(2013)	광역	2003~2011	세입분권은 양(+))의 영향, 세출분권은 영향없음
주운현·홍근석(2011)	광역	1995~2009	분권지표에 따라 효과 없거나 지역경제성장 촉진
최원익(2008)	광역	1993~2003	영향없음
최병호·정종필(2001)	광역	1990~1999	지역성장 지체(단, 일반+특별회계 시도전체의 경우는 효과없음)

(B) 다국가 대상 연구

연구자(연도)	분석대상	분석연도	분석결과
Hung & Thanh (2022)	미국 등 18개국	2011~2017	음(-))의 영향
Pasichnyi et al. (2019)	유럽 27개국	1992~2017	세입분권화는 음(-))의 영향, 지출분권화 양(+))의 영향
임정반·홍근석(2012)	27개 OECD 회원국	1995~2009	세입분권은 음(-))의 영향, 세출분권은 음(-))의 영향 (단, FGLS, OLS, GLS는 영향없음)
최원익(2012)	미국 주·지방정부	1980~2008	주정부는 경제성장에 긍정적인 영향, 지방정부는 경제성장에 부정적인 영향
Rodriguez-Pose & Ezcurra(2010)	21개국	1990~2005	음(-))의 영향
권오성(2009)	선진국 10개국, 개발도상국 10개국	1996~2004	선진국은 양(+))의 영향, 개도국은 음(-))음의 영향
Baskaran & Feld (2009)	23개국	1975~2001	유의적 영향없음

우리나라를 대상으로 하는 연구를 보면, 재정분권이 경제성장에 긍정적인 영향을 준다는 연구(임태경, 2019; 최정열, 2015; 홍근석, 2013; 김의섭·이선호, 2013; 주운현·홍근석, 2011)가 많다. 그러나 이러한 결과는 설명변수의 가정에 따라 달라지거나(임태경, 2019), 분권을 측정하는 지표에 따라 달라지는 경우(홍근석, 2013; 김의섭·이선호, 2013; 주운현·홍근석, 2011)가 대부분이다. 또한, 재정분권이 경제성장에 아무런 영향을 주지 못한다거나(최원익, 2008), 오히려 부정적인 영향을 준다는 연구 결과(최병호·최원익, 2008)도 있다.

다국가를 대상으로 재정분권과 경제성장과의 관계를 분석한 연구에서는 대부분 재정분권이 경제성장에 부정적인 영향(Hung & Thanh, 2022; Pasichnyi et al., 2019; 임정빈·홍근석, 2012; 최원익, 2012; Rodriguez-Pose & Ezcurra, 2010, 권오성, 2009)을 주거나, 영향이 없는 것(Baskaran & Feld, 2009; Martinez-Vazquez & McNab, 2001)으로 분석하고 있다.

마지막으로 재정분권과 지역 간 격차 관계를 분석한 연구를 살펴보면, 지역 간 격차는 주로 경제개발을 통한 지역 간의 소득격차의 의미로 사용되어 왔다. 지역 간 소득 격차는 보통 1인당 주민소득의 차이와 같은 경제지표를 활용하여 측정하였다(한재명, 2020; 김필현 외, 2019 등). 일부 연구에서는 지역 간 재정력 격차에 대해서도 분석한 연구(오시환·한동효, 2009; 권오성, 2004)가 있으나, 본 연구에서는 지역 간의 소득 격차를 분석한 연구를 중심으로 살펴보았다.

우리나라를 대상으로 한 연구를 보면, 앞선 분석과 마찬가지로 재정분권 지표 및 기타 변수, 분석방법에 따라 상이한 결과를 보여주고 있다. 특히, 동일한 변수 및 방법을 통해 분석하였더라도 재정분권 지표에 따라 다른 결과를 보여주는 연구(한재명, 2020; 김필현 외, 2019)도 있었다.

국가 간 비교연구에서도 우리나라 연구와 마찬가지로 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 관한 효과분석은 일관되지 못한 결과를 보이고 있다. 재정분권 지표에 따라 다른 결과를 보이는 연구(문광민, 2017; Bartolini et al., 2016; Sacchi & Salotti, 2011)도 있었고, 정부의 발전수준에 따라 다른 결과를 보이는 연구(Kyriacou et al., 2015; Lessman, 2012)도 있었다.

표 2-6 재정분권과 지역 간 격차에 관한 실증분석 결과

(A) 우리나라(광역시·기초) 대상 연구

연구자(연도)	분석대상	분석연도	분석결과
한재명(2020)	광역시	2000~2017	분권지표에 따라 격차 완화 또는 영향 없음
김필현 외(2019)	광역시	2001~2017	세입분권은 격차 완화 또는 영향 없음, 세출분권은 격차 완화
김현아·조임곤(2019)	광역시	2000~2017	격차 확대
김성배(2011)	광역시	1989~2007	격차 완화

(B) 다국가 대상 연구

연구자(연도)	분석대상	분석연도	분석결과
Gbohoui et al. (2019)	OECD 18개국	1984~2016	격차 확대
문광민(2017)	OECD 28개국	1998~2013	세입분권 지표에 따라 격차 완화 또는 격차 확대, 세출분권은 격차 완화
Bartolini et al. (2016)	OECD 30개국	1995~2011	세출분권은 격차 확대, 세입분권은 격차 완화
Kyriacou et al. (2015)	OECD 24개국	1984~2006	정부의 수준에 따라 상이(높은 경우는 격차완화, 낮은 경우는 격차확대)
Lessman(2012)	OECD 32개국 포함 56개국	1980~2009	격차 완화 (단, 지방세출·세입비중은 개발도상국 및 신흥경제국에서는 격차 확대)
Sacchi & Salotti (2011)	OECD 23개국	1971~2000	세입분권은 격차 확대, 세출분권은 격차 완화

실증적 연구 결과를 종합하면, 재정분권에 대한 효과는 재정분권 수준을 세입측면에서 측정하였는지, 세출측면에서 측정하였는지에 따라 다르게 나타나고, 같은 세입측면에서 보았다고 하더라도 어떠한 지표를 통해 측정하였는지에 따라서도 그 결과가 다르게 나타났다. 또한 같은 변수와 분석방법을 사용하였더라도 국가의 발전 수준에 따라 결과가 달라지기도 하였으며, 그 외 기타변수, 분석방법 등에 따라서도 재정분권에 대한 효과의 결과는 상이하게 나타났다.

제2절 재정분권 관련 제도적 논의

1. 정권별 주요 재정분권 정책

1) 김대중 정부('98.2.25. ~ '03.2.24.)

1997년부터 IMF를 맞이하여 지방재정뿐 만아니라 국가 전체적으로 강도 높은 개혁이 단행되었다. 김대중정부는 주로 세입분권 영역을 통해서 지방세를 신설하고, 개편함으로써 분권을 실현하고자 하였다.

먼저, 주행세는 1998년 ‘한·미 자동차 양해각서’ 체결 이후, 자동차세 세제 인하로 발생한 세수감소분을 보전하여 지방자치단체의 자주재원을 확충하기 위해 신설되었다(권용훈, 2014). 1999년 지방세법 개정에 따라 2000년부터 시행된 주행세는 교통세액(현행 교통·에너지·환경세)의 3.2%를 재원(「지방세법」 제136조 제1항)으로 삼는 보통세이자 시·군세이다.

1999년에 주민세와 관련하여 개인균등분(과거 개인균등할)에 대해 제한세율제도를 도입하였고, 이에 지방자치단체 조례에 근거하여 시장·군수가 10,000원을 초과하지 않는 범위 내에서 세액을 결정할 수 있게 변경되었다(안종석, 2015). 이 시기 각 지방자치단체는 적극적인 과세자주권 행사보다 이전 표준세율을 그대로 적용하는 양상이 한동안 이어졌다(안종석, 2015). 이 시기에 지방교부세법이 개정되어 1983년 법정교부세율이 결정된 이래로 20년 만에 13.27%에서 15%로 인상되었다(유태현, 2021). 또한, 징수교부금을 개선하여 시도세의 27%를 인구와 징수실적에 따라 배분하도록 하였고, 이를 재정보전금으로 변경하는 등으로 일부 시행하였다.

지방교육세는 2000년 「지방세법」 개정을 통해 국세인 교육세에서 분리·신설되었고, 2001년부터 시행되었다. 당시 지방자치단체 수준에서 교육자치를 실현하고 지방교육의 질적 향상을 추구하는 지방교육자치제도를 도입하였고, 이에 독립적인 지방교육재정 확보방안으로 지방교육세를 신설하였다. 당시 국세인 교육세의 지방세세목분이 분리되어 지방교육세로 전환하였다(유태현, 2020). 7가지 지방세에 부과되며, 세율은 등록세액의 20%, 레저세액의 40%, 재산세액의 20%, 주민세 개인분 및 사업소분 세액의 25%(인구 50만 이상의 시) 또는 10%, 자동차세액의 30%, 담배소비세액의 약

40%이다. 지방교육세는 목적세이자 특별시세·광역시세·도세이다.

농업소득세는 2000년 「지방세법」 개정에 따라 기존 농지세에서 농업소득세로 명칭이 변경·신설되었다. 당시 농업에서 발생하는 소득에 대해서 농지세와 소득세가 분리 적용되는 문제가 있었다(안종석 외, 2010). 벼와 특수작물 재배에 따른 농업소득은 농지세의 과세대상이었으며, 수경재배 및 시설재배 등을 포함하여 작물재배업 외 농업소득에 대해서는 소득세(국세)가 과세되었다. 당시 농지세는 농업소득에 대한 소득과세이지만 명칭으로 인해 농지보유에 따른 재산과세와 혼동이 발생할 수 있다는 문제점이 지적되었다(안종석 외, 2010). 이에 종전 농지세에 제조업 소득으로 분류되었던 시설작물 재배소득을 포함하여 농업소득세가 신설되었다. 자경농업과 임대소득에 대해 과세하던 방식에서 2001년부터는 임대소득을 농업소득에서 제외하여 과세하였다(안종석 외, 2010). 보통세이자 특별시세·광역시세·시·군세이다.

또, 2001년 「지방세법」 개정으로 경주·마권세에 소싸움경기 투표권이 추가되어 레저세로 명칭이 변경하였다(유태현, 2021). 과세대상에 경륜, 경정, 경마 외의 승자투표권·승마투표권 등을 발매하고 투표적중자에게 환급금 등을 교부하는 행위를 추가(지방세법 제152조)하였다.

2002년에는 공동시설세에 탄력세율을 도입하였다. 이전까지 탄력세율을 적용하려면 주무부처인 내무부장관의 승인을 받아야하는 탄력세율 승인제도때문에 지방자치단체는 자율적으로 탄력세율제도를 운영하기 어려운 상황이었다(안종석, 2015). 이에 지방자치단체의 필요에 따라 50% 범위 내(지방세법 제240조제1항 및 제3항)에서 조례에 근거하여 자율적으로 가감조정을 할 수 있도록 개선하여 지방세 세율 조정에서 자율성을 보장하였다.

표 2-7 김대중정부 주요 재정분권 정책

연도	주요 내용	특징
1999년	• 주행세 신설(교통세 3.2%)	세수의 총분성(규모)
	• 지방교부세법 개정 및 세율 조정(13.27%→15%)	세수의 총분성(규모)
	• 주민세 개인균등화에 대한 제한세율제도 도입	재정운영의 자율성
	• 재정진단 실시	재정지출의 책임성
	• 수입대체경비 범위 확대(자체수입 지출)	재정지출의 자율성
2000년	• 지방교육세 신설	세수의 총분성(개편)
	• 재정보전금 시군에서 징수하는 광역시도세 27% 확보	재정격차 완화(수평)
2001년	• 농업소득세 신설	세수의 총분성(개편)
2002년	• 공동시설세 탄력세율제 개선	재정운영의 자율성

출처: 이대웅 외(2020); 권오성·탁현우(2018); 박기묵(2020)의 자료를 기반으로 저자 재구성

2) 노무현정부('03.2.24. ~ '08.2.24.)

참여정부는 국가균형발전, 지방분권에 관한 관심이 높았고, 다양한 영역에서 분권 제도가 논의되고 도입되었다. 정권 출범부터 '획기적 재정분권의 추진'을 표방하였고(2003년 지방분권추진로드맵), 지역 간 불균형을 해소하고, 재정격차의 완화 및 지방 재정 자율성 강화를 위해 노력하였다. 이에 따라 국세와 지방세 조정, 신세목 확대, 비과세·감면 축소 등 과세자주권 확대를 통한 재원확충과 재정조정제도 개선이 추진되었다. 2006년 「지방재정법」을 「지방계약법」, 「지방기금관리기본법」, 「공유재산법」 3개로 분법하였고, 이에 따라 중앙정부는 「예산회계법」을 「국가재정법」(2007년)으로 제정하였다. 이를 통해 재정공시제도가 도입되었고, 재정운용결과를 주민에게 공개하여 지방재정의 투명성과 주민친화성을 향상시키고자 하였다.

먼저, 2004년 유류세 인상에 대응하기 위한 보조금 재원 확보를 목적(이대웅 외, 2020)으로 주행세율이 11.5%에서 17.5%로 인상되었다. 또, 당시 취득세 및 재산세 과세대상인 수영장, 스케이트장과의 과세형평을 맞추기 위해 골프연습장이 취득세 및 재산세 과세대상에 추가되었다.

지속적으로 제기된 급격한 누진세율체계에 대한 비판을 해결하고(안종석, 2015),

부동산시장 투기 과열을 차단할 목적(유태현, 2021)으로 2005년에는 부동산보유세제 개편이 이루어졌다. 기존 종합토지세와 재산세를 통합하여 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하여 재산세는 지방자치단체의 재원조달을 담당하고, 종합부동산세는 정책세제 역할을 담당하였다. 종합부동산세는 가구별 보유 부동산을 통합하여 일정액(2005년 9억원, 2006년 이후 6억원) 이상일 경우 높은 누진세율(1~3%)을 과세하였다. 종합부동산세는 국세이지만 부동산교부세의 재원으로 지방자치단체에 배분되었고, 2005년 세제 개편으로 인한 세수감소 지방자치단체에게 우선 배분되었고, 남은 재원은 균형발전을 고려하여 배분되었다(안종석, 2015).

이 시기 국고보조사업의 지방 이양에 따른 재원을 지방자치단체가 확보할 수 있도록 분권교부세가 신설되었다. 또, 지방교부세 법정율이 15%에서 18.3%(2005년 1월)로, 이후 분권교부세신설분 0.83%가 포함되어 19.13%(2005년12월)까지 인상되었다. 2006년에는 분권교부세 사업의 재원을 조정하는 과정에서 분권교부세분이 0.93%(기존보다 0.11%p 증가)로 인상이며 교부세 법정율이 19.24%까지 상향조정되었다. 또한, 배분 결과에 대한 비공개 원칙, 임의성 등이 문제점으로 지적되면서 특별교부세 비중이 지방교부세 총액의 1/11에서 4/100로 축소되었고, 국세인 종합부동산세가 지방세원의 핵심인 부동산에 징수된 점을 고려하여 지방자치단체에게 되돌려주는 방안으로 부동산교부세가 신설되었다(유태현, 2021). 2005년에는 도로정비, 지역개발 등 특정 목적사업을 지원하기 위한 지방양여금을 폐지하고 기존 지방양여금을 지방교부세, 국고보조금, 균특회계로 개편하였다.

한편, 2005년 사업별 예산제도를 도입하여 재정지출의 자율성을 향상시키고자 노력하였고, 지방자치단체의 자율성을 확대하려는 다양한 예산제도 개편이 이루어졌다. 지방예산편성지침이 폐지되고, 사업별 예산제도를 도입하였다. 또, 주민참여예산제도를 도입하고, 재정공시제도를 시행하면서 투명성이 높아졌다.

2006년에 담배소비세율이 기존 641원에서 772원으로 131원 인상되었다. 또, 기존 기피시설·유치시설·카지노·관광 시설 등에 대한 응의 부담 차원에서 원자력발전소에 대해서도 과세 필요성을 인식하고, 지역개발세를 신설하였다(권오성·탁현우, 2018). 그리고 특별시와 광역시에만 부여되었던 자동차세 세율 조정권이 전국 지방자치단체로 확대되었고, 이에 따라 표준세율의 50% 범위 내에서 초과 과세가 가능해졌다. 또한,

2006년에는 지방세지출예산제도가 시범 실시되다가 2010년부터 전면시행되었다.

2007년에는 시범 실시되었던 복식부기제도가 전면 시행되어 지자체의 자산, 부채 등에 관한 재무보고서가 작성되기 시작하였고, e-호조 시스템이 구축되었다.

표 2-8 노무현정부 주요 재정분권 정책

연도	주요 내용	특징
2003년	• 국가균형발전특별회계 설치	재정지출의 자율성
2004년	• 주행세율 인상(11.5% →17.5%)	세수의 충분성(규모)
	• 골프연습장 취득세 신설	세수의 충분성(신세원)
2005년	• 종합부동산세와 재산세 이원화	세수의 충분성(개편)
	• 지방교부세 법정율 인상(05년 15.0%→19.13%, 06년 19.24%) 및 분권교부세 신설(0.83%→0.94%)	재정규모의 충분성(규모)
	• 주민참여예산제도 도입	재정지출의 자율성
	• 지방예산편성지침 폐지	재정지출의 자율성
	• 사업별 예산제도 도입	재정지출의 자율성
	• 특별교부세 비중 축소	재정격차 완화(수직)
	• 부동산교부세 신설	재정격차 완화(수평)
	• 지방양여금 개편 및 폐지	재정격차 완화(수직)
2006년	• 지역개발세(원자력 발전)	세수의 충분성(신세원)
	• 담배소비세율 인상(641원 →772원)	세수의 충분성(규모)
	• 자동차세율 조정권 전체 확대	재정운영의 자율성
	• 지방세지출예산제도 시범실시	재정지출의 자율성
2007년	• 복식부기제도 도입	재정지출의 책임성

출처: 이대웅 외(2020); 권오성·탁현우(2018); 박기목(2020)의 자료를 기반으로 저자 재구성

3) 이명박정부('08.2.25. ~ '13.2.24.)

이명박정부에서도 지방자치역량 확대 및 지역경쟁력 강화를 위한 재정분권 정책이 시행되었으나 참여정부의 정책을 보완하는 수준이었다. 이명박정부에서는 재정분권이 국정과제 우선순위가 낮았고(정정화, 2017), 2008년 12월에서야 지방분권 추진 전담 조직에 해당하는 지방분권추진위원회가 구성되었다(이대웅 외, 2020). 지방자치단체

의 광역화 및 통합화가 이루어지면서 중앙집권적인 지방행정체제 개편이 이루어졌지만 이전 정부의 성과와 결합하여 재정분권의 체계성이 강화되었다(정정화, 2017)는 평가 받는다.

먼저, 2009년에는 감세정책의 일환으로 종합부동산세 과세대상 조건을 완화하고, 세율을 기존 1~3%에서 0.5%~2%로 인하하였다. 이 시기 소득세, 법인세 감세도 시행되어 지방세입이 감소하였는데, 이러한 지방재정에 대한 영향은 지방소득세와 지방소비세가 신설되는 계기가 되었다. 2010년에는 부가가치세(국세)의 5%를 지방소비세(특별·광역시세 및 도세)로 전환하였고, 2010년에는 기존 소득할 주민세와 종업원할¹⁾ 사업소세를 통합하여 지방소득세(특별시세·광역시세 및 시·군세)로 전환·신설하였다. 그리고 농업소득세는 폐지되었다.

2010년 지방소비세 신설과정에서 지역상생발전기금이 신설되었다. 지역상생발전기금은 지방자치단체 간 재정격차를 완화하는 수평적 재정조정기능을 수행하면서 지방자치단체 조합의 자율적 운영을 목표로 하지만 실질적으로 수도권과 비수도권 상생발전을 위해 신설되었다. 수도권 3개 시·도(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에 귀속되는 지방소비세의 35%를 재원으로 조성되며, 일정한 방식에 따라 배분된다. 그리고 폐지하여 지방교부세로 통합하기로 결정한 분권교부세의 운영기한을 5년 연장하였으며, 서울시가 2008년 도입한 재산세공동과세제도의 공동재산세 비율을 조정하였다. 구체적으로 서울시 25개 자치구에 분배되는 공동재산세 부담 비율을 재산세의 50%로 규정하여 서울시의 자주재원이 증가하였다.

2010년에는 「지방세법」이 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 3개로 분법되어 법적 체계성이 높아지고, 납세자 등 수요자 중심으로 지방세정이 선진화되었다. 「지방세법」 개정에 따라 16개 지방세목이 11개로 통·폐합하여 유사세목의 문제와 동일세원 중복과세로 인한 비효율성을 개선하였다.²⁾ 구체적으로 취득세와 등록세 취득관련분을 취득세로, 재산세와 도시계획세를 재산세로, 등록세 취득무관분과 면허세를 등록면허세로, 자동차세와 주행세를 자동차세로, 공동시설세와 지역개발세는 지역

1) 현재는 종업원분/소득분인데, 과거는 종업원할/소득할

2) 세목변화는 과세체계는 그래도 유지하면서 세목만 통폐합한 것으로 형식상 세목 수는 줄었지만 실질적으로 과세체계가 단순화된 것은 아니다(안종석, 2015).

자원시설세로 통합하였다. 도축세는 세수 영세성과 농축산업 경쟁력 강화를 위해 폐지되었고, 이 외 주민세, 담배소비세, 레저세, 지방소비세, 지방소득세, 지방교육세는 유지되었다.

또한, 2010년부터 기존 국가균형발전회계를 광역·지역발전특별회계로 개편(국가균형발전 특별법 제4조 제1항)하여 기존 균특사업 중 재해예방 등 8개 사업을 타 회계로 이관하고, 지역개발과 연관된 24개 사업을 새로 귀속시켰다. 하지만 산정과정과 지역별 배분 금액이 공개되지 않아 이에 대한 비판이 존재했다. 그리고 광역·지역발전특별회계 지역개발계정에 속한 22개 사업에 대해 포괄보조방식으로 지원하여 지방자치단체의 재량권을 보장하였다.

2011년에는 지방세감면조례 총량제를 도입하였다. 기존에는 지방자치단체가 지방세를 감면하기 위해 행정안전부(당시 행정자치부) 장관의 허가를 받아야 조례를 제·개정할 수 있었다. 허가제를 폐지하고 지방세감면 총량(최대 감면 금액)을 전년년도 지방세징수 결산액에 대통령령으로 정하는 일정비율을 곱한 규모 이내로 한정하였다(권오성·탁현우, 2018). 또, 지방세 감면 제한 규정을 신설³⁾하여 자율성을 높이면서 책임성을 확보하였다. 한편, 2011년 지방세법 개정에 따라 수력·원자력 발전과 과세형평성을 고려하여 화력발전에도 지역자원시설세를 과세하였다.

2012년에는 지방재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응(지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정 제2조)하기 위해 지방재정사전경보시스템을 구축하여 주요재정지표를 주기적으로 모니터링하기 시작했다.

2013년에는 시·군이 징수하는 시·도세 중 일정 비율을 시·군에 지원할 수 있도록 지방재정법 시행령을 개정하여 시·도세인 지방소비세가 기초자치단체에 제공될 수 있도록 재정보전금 제도를 개편(이대웅 외, 2020)하여 시·군간 재정력 격차를 완화하기 위해 노력하였다.

3) 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도의 지방세 징수결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력해야 한다(권오성·탁현우, 2018).

표 2-9 이명박정부 주요 재정분권 정책

연도	주요 내용	특징
2009년	• 종합부동산세 과세대상 조건 완화	세수의 충분성(규모)
2010년	• 지방세목 통합(16개→11개)	세수의 충분성(개편)
	• 지방소득세 및 지방소비세 전환	세수의 충분성(규모)
	• 광역-지역발전특별회계 개편(기존 균특 사업 중 재해 예방 등 8개 사업 타 회계 이관, 지역개발 관련 24개 사업 귀속)	재정지출의 자율성
	• 광특사업 중 포괄보조금 전환(광특 중 22개)	재정지출의 자율성
	• 서울시 공동재산세 비율-재산세 50% 상향	재정격차 완화(수평)
	• 지역상생발전기금 신설	재정격차 완화(수평)
	• 분권교부세 5년 연장	재정격차 완화(수평)
2011년	• 지방세감면조례 총량제 도입 및 제한 규정 신설	재정지출의 책임성
2012년	• 지방재정사전경보시스템 운영	재정지출의 책임성
2013년	• 재정보전금 개정(시군 징수 시도세 관련)	재정격차 완화(수평)
2014년	• 지역자원시설세 화력 과세	세수의 충분성(신세원)

출처: 이대웅 외(2020); 권오성·탁현우(2018); 박기목(2020)의 자료를 기반으로 저자 재구성

4) 박근혜정부('13.2.25. ~ '17.3.10.)

지방자치단체 최초 2010년 성남의 모라토리움 선언은 지방재정의 책임성을 제고해야 한다는 여론이 강화되는 시기였다. 박근혜정부는 “지방재정확충 및 건전성 강화”를 140대 국정과제로 선정하고, 지방재정의 자율성 확대를 위해 지방세와 세외수입 등 자체재원 비중을 확대하고, 지방재정조정제도를 개선하며, 재정운영의 건전성 및 투명성을 확보하는 제도를 시행하겠다고 제시하였다. 이에 따라 대통령 소속의 지방자치발전위원회는 박근혜정부의 지방재정 비전을 “자율과 책임재정의 구현”⁴⁾으로 정하였다. 하지만 국정과제에 구체적인 재정분권 방안을 설정하지 않았다는 점에서 이전 정부에 비해 재정분권의 의지가 약했다는 평가를 받는다.

4) 지방자치단체 최초 2010년 성남 모라토리움 선언으로 지방재정의 책임성을 제고해야 한다는 여론이 강화되는 시기였다.

세입분권과 관련된 개선제도는 다음과 같다. 2013년 중앙정부에서 주택에 대한 취득세 영구인하를 결정하면서 지방자치단체의 세수감소가 예상되었고, 세수감소와 더불어 경기불황 및 복지정책 확대에 따른 재정부담을 줄이기 위해 지방소비세와 지방소득세를 조정하였다. 이에 따라 2014년부터 지방소비세 세율을 부가가치세의 5%에서 11%(+6%p)로 상향하였고, 지방소득세부과방식을 기존 소득세·법인세의 부가세(sur-tax) 방식에서 독립세 방식으로 전환하였다. 지방세를 신장성이 높은 지방소득세와 지방소비세 중심으로 개편하여 지방자치단체의 자체재원을 확충하고, 지역경제 발전과 지방세수 신장이 연계(유태현, 2021)되도록 조정하였다. 또, 등록면허세 세율을 인상하였는데, 구체적으로 면허분 등록면허세는 차종별로 50%씩 인상하고, 등록분 등록면허세는 과세대상별로 50~100%까지 인상하였다. 이 시기에 광역·지역발전 특별회계의 지역발전특별회계로 개칭이 있었다.

한편, 2013년에는 재정보전금 재원을 취득세에서 보통세로 확대하고, 재정보전금 배분기준도 재정력지수의 20%(2014년)에서 30%(2016년)로 확대되었다.

2015년에는 담배소비세를 기존 641원에서 1,007원으로 인상하였고, 이를 소방안전교부세의 재원으로 삼았다. 또한, 일몰기한이 도래하여 2015년부터 분권교부세가 폐지되었고, 이에 따라 분권교부세를 재원으로 삼은 사회복지 지방이양 사업들이 국고보조사업으로 전환되었다. 또, 소방 및 안전시설을 확충 등과 같은 안전강화를 위해 소방안전교부세가 신설되었고, 담배소비세 인상에 맞춰 담배 개별소비세의 20%를 재원으로 삼았다. 노후 소방장비 교체 및 소방인력 인건비 등 소방안전 관련에만 사용할 수 있도록 사용처를 제한하였다.

표 2-10 박근혜정부 주요 재정분권 정책

연도	주요 내용	특징
2013년	• 취득세를 영구 인하	세수의 충분성(개편)
	• 재정보전금 재원 확대(취득세→보통세)	재정격차 완화(수평)
2014년	• 등록면허세 면허분 인상	세수의 충분성(규모)
	• 지방소비세 비율 조정(5%→11%)	재정규모의 충분성
	• 지방소득세 부가세에서 독립세로 전환	재정규모의 충분성(보전)
	• 광특회계를 지역발전특별회계로 개편	재정지출의 자율성
2015년	• 담배소비세 인상(641원→1,007원)	세수의 충분성(규모)
	• 소방안전교부세 신설	재정격차 완화(수평)
	• 분권교부세 폐지	재정통제 수단의 자율성

출처: 이대웅 외(2020); 권오성·탁현우(2018); 박기목(2020)의 자료를 기반으로 저자 재구성

5) 문재인정부('17.5.10. ~ '22.5.9.)

문재인정부는 국세와 지방세의 비율을 7:3에서 6:4까지 조정하겠다고 발표하면서 대대적으로 재정분권을 시행하고자 했던 정부로 평가된다.

문재인정부에서도 이전 정부가 추진했던 재정분권의 흐름을 따르면서도 혁신적인 대안을 제시하였다. 100대 국정과제 중에서 강력한 재정분권과 국가균형발전을 제시하였고, 자체재원주의에 기초한 재정분권 방향을 최초조 제안하였다. 국세와 지방세의 비율을 7:3에서 6:4까지 조정하겠다고 발표하면서 대대적으로 재정분권을 시행하고자 했던 정부로 평가된다.

문재인정부는 지방자치단체의 자율성과 책임성을 강조하는 강력한 재정분권을 추진함과 동시에 균형발전을 지원하여 지역 간 재정격차를 완화하고자 하였다. 그리고 지방자치단체 스스로 재정운영을 주도할 수 있는 틀을 구축하기 위해 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022년)로 구분하여 단계적으로 재정분권이 추진하였다. 1단계 재정분권의 핵심은 지방소비세율 추가인상에 있다. 2010년과 달리 지방세입 감소보전과 무관하게 지방소비세의 추가인상이 결정되었고, 자체재원 중심으로 세입구조가 개선되면서 중앙과 지방 간 재정관계가 재정립되었다. 재정운영의 자율성을 제고하고, 결

과에 대해 책임지는 지방세입 틀을 구축하였다. 하지만 광역자치단체 세목인 지방소비세 세율 인상만 추진했고, 기초자치단체 지방세 확충을 위한 제도는 포함되지 않아 기초자치단체의 입장은 제대로 반영되지 않은 문제점이 있다. 또, 지방소비세 세율 변화에 따른 지방교부세 감소에 대해 별도의 보전이 이루어지지 않았다. 마지막으로 정부 출범 초기에 제시된 획기적인 지방재정 확충 목표가 재정분권 1단계를 진행하면서 기대보다 낮아졌다. 지방소비세에만 집중하여 지방소득세 확대 및 기타 국세의 지방세 이양 방안이 제시되지 않으면서 국세와 지방세의 7:3 달성은 현실적으로 불가능해졌다. 2단계 재정분권은 코로나-19 유행과 이로 인한 경기 둔화 및 의료분야 지출 팽창, 국민생활 지원 확대로 재정수요가 급증하면서 출범 초기 목표를 달성지 못하고 축소되었다.

먼저, 자체재원 확충을 중심으로 지방세입구조를 혁신하기 위해 지방소비세 세율이 1단계 재정분권 시기인 2019년에는 기존 11%에서 부가가치세액의 15%(+4%p)로, 2020년에는 21%(+6%p)로 인상되었고, 2단계 재정분권 시기에는 2022년에는 23.7%(+2.7%p)까지 확대되었고, 향후 23년에는 25.3%까지 인상되었다. 이에 따라 국세 대 지방세 비율이 2018년 78:22에서 최대 72.6:27.4까지 개선하고자 하였다. 이 시기 소방직 국가직 전환과 소방인력 증가에 따른 인건비 및 장비를 지원하기 위해 소방안전교부세 세율이 기존 20%에서 45%(+25%p)로 인상되었다.

2020년에는 국가균형발전특별회계의 포괄보조 사업(지역밀착형 사무) 중심으로 약 3.5조원의 중앙정부 사무가 지방으로 이양되어 지방자치단체의 권한과 자율성이 증가하였다.

또한, 2021년에 낙후지역의 인프라 확충을 위해 지방소멸대응기금(최초 명칭: 지역소멸대응기금)을 신설하였고, 총 연간 1조원 규모를 10년(2022~2031년) 동안 지원할 예정이다. 5년마다 인구감소지역을 지정하며, 기초자치단체 75%와 광역자치단체 25% 비율로 배분한다. 지역소멸 위기에 대응하여 지방자치단체가 지역적 특성에 맞는 정책(사업)을 추진할 수 있도록 자율성을 보장하는 자주재원이자, 인구감소 문제 해결을 위해서만 사용하도록 용도를 지정했다는 점에서 목적재원의 성격을 갖는다.

2022년에는 일본에서 성공적으로 자리잡은 고향사랑기부제를 도입을 위한 모든 법률적 사항을 완료하였다. 고향사랑기부제도는 19대 대통령인 문재인 정부의 선거 공약

에 따라 국정과제로 채택되었으며, 2021년 국회 본회의 통과를 시작으로 2022년 시행령까지 완료하면서 제도 도입을 가능하게 했다. 고향사랑기부제도의 주요 내용을 살펴보면 기부자의 주민등록등본 상 거주지를 제외한 지방자치단체에 연간 500만원까지 기부가 가능하며, 기부액에 따라 세액공제를 실시하고, 기부금액의 30% 한도 내에서 답례품을 선택할 수 있다. 세액공제 비율은 10만원 이하에서는 100%, 10만원 초과 시 기부액의 16.5%가 공제된다.

표 2-11 문재인정부 주요 재정분권 정책

연도	주요 내용	특징
2019년	• 지방소비세 비율 조정(11%→21%)	재정규모의 충분성
	• 소방안전교부세율인상(20%→45%)	재정규모의 충분성
	• 국세-지방세 비율 7:3 목표	재정규모의 충분성 재정운영의 자율성
	• 중앙정부 기능이양(3.5조원 내외)	재정운영의 자율성
	• 지역상생발전기금 연장 및 확대	재정격차 완화(수평)
2021년	• 지역소멸대응기금 신설	재정격차 완화(수평)
2022년	• 고향사랑기부제도 법률적 제방사항 완료(시행령 제정, 9.13)	재정격차 완화(수평)

출처: 이대웅 외(2020); 권오성·탁현우(2018); 박기목(2020)의 자료를 기반으로 저자 재구성

2. 시사점

정권별 재정분권 정책의 특징을 살펴보면, 다음과 같다. 김대중정부는 세입분권 세수 충분성과 자율성에 집중했다는 것을 알 수 있으며, 노무현정부는 세출분권에서 재정지출의 자율성을 강조하였다는 점이 이전 정권과 차이가 있었다. 이명박정부의 경우 역시 세입분권 세수의 충분성을 강조한 것은 동일하나 재정조정에서 재정격차 완화와 관련된 제도를 다수 시행한 것으로 나타났다. 박근혜정부도 재정조정에서 재정격차완화의 기초를 이어갔으며, 세입분권 내에서는 세수의 충분성과 규모의 충분성으로 제도의 초점을 맞춘 것으로 나타났다. 마지막으로 가장 강력한 재정분권을 실시하였다고 평가되는 문재인정부는 재정조정 재정 격차 완화를 위한 노력이 많았고, 세입분권 측

면에서 재정 규모의 충분성을 확대함으로 지방자치단체 재정 규모의 확대에 집중한 것으로 분석되었다.

한편, 재정조정에 있어서 수직적 재정조정과 수평적 재정조정으로 구분했을 때 노무현 정부를 제외하고는 모두 수평적 재정조정제도를 시행하였고, 통제의 권한을 완화하여 자율성을 부여하는 조정제도 보다는 지방 간 재원을 균등하게 배분하는 제도에 집중하여 시행되었음을 알 수 있었다.

이상의 내용을 종합하면 역대 정권별로 재정분권에 대한 초점, 방향, 강도가 조금씩 상이하였으나 대부분은 세입분권 확대 측면의 정책이 많았던 것으로 보인다. 주로 세목 및 세율의 조정을 통하여 자체재원을 확대하는 방식이나 교부세 조정을 통해 세입 규모를 확대하려는 정책이 시행된 것을 알 수 있다.

다만 자체재원 확대를 위한 정책적 노력이 실질적인 지방재원의 확대로 이어졌는가에 대해서는 고민의 여지가 있다. 자체재원 확대의 일환으로 시행되었던 지방세 세목 및 세율 조정내용을 살펴보면 사실상 완전한 지방재원으로 보기 어려운 세목이 다수 존재한다. 일례로 지방교육세의 경우 전액 교육비특별회계로 전입되기 때문에 사실상 지방교육세의 경우 지방자치단체의 재원으로 보기 어렵고, 주행세의 경우에도 70%이상의 재원이 유가보조금으로 지급되어 지방자치단체가 사용할수 있는 재원의 규모가 매우 미미하다는 점에서 지방세로서의 역할을 수행하고 있지 못한 것으로 평가할 수 있다. 이외에도 지방소비세의 세율 인상으로 세입측면에서 자체재원의 규모가 크게 확대된 것처럼 논의되고 있으나 지방소비세는 국세(부가가치세) 수입의 일부를 지방자치단체에 배분하는 구조이기 때문에 지방소비세 확대의 효과는 대부분 광역자치단체에 귀속되는 한계를 가지고 있다. 또한 지방자치단체의 자체노력으로 지방소비세 수입이 증가되는 것이 아니기 때문에 지방자치단체 자원조달 책임성과의 연계가 상대적으로 낮은 세목이다. 지방세가 지방의 자율적 의사결정을 통해 징수되는 재원이라는 점을 고려했을 때 지방소비세와 같이 국세의 일부가 지방세로 전환된 경우 지방세가 충분히 증가한 것으로 볼 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 세입 수준을 통해 지방정부의 전반적인 재정력을 확인할 수 있는 측면에서는 의미가 있지만 지방소비세와 같이 국세의 일부가 지방세로 전환된 경우 실질적인 의미에서 지방세수가 충분히 확충되었다고 보기는 어렵다.

따라서 향후 세입 측면에 있어 재정분권을 위한 정책은 실질적 의미에서 지방 재원의 역할을 할 수 있는 세원을 중심으로 논의될 필요가 있다. 특히 형식적으로는 지방 자치단체 재원에 포함되지만 법률 등의 규정에 따라 지방자치단체가 실제로 활용할 수 없는 비지방재원⁵⁾을 축소하고, 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 있는 세입규모를 확대하기 위한 정책을 강화할 필요성이 있다.

다음으로 세출과 재정운영(제도) 측면의 정책을 종합적으로 살펴보면 역대 정부는 지방교부세나 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 확대의 방식을 통해 세출 분권 수준을 강화하고, 동시에 지방예산편성 지침의 폐지, 주민예산참여제도의 도입 등을 통해 제도적 측면에서 중앙의 통제 기능을 축소하려는 노력을 시도해왔다.

사실상 우리나라는 조세법률주의를 택하는 국가이므로 세목에 관한 의사결정 권한이 주어지지 않으며, 지역별 사회·환경적 차이로 인하여 지역 간 재정 격차도 큰 상황이다. 이러한 이유로 지역간 재정력 격차를 보완하고, 최소한의 지방공공서비스 공급이 가능하도록 하기 위해서 지방재정조정제도와 같은 수단을 활용하는 것은 불가피하다.

다만, 지방재정조정제도를 활용함에 있어 지출결정에 대한 자율성과 권한을 최대한 보장해 주는 것이 필요하다. 일반적으로 이전재원에 대한 의존도가 높은 경우 연성예산제약을 발생시키게 되어 지출에 대한 책임성을 약화시키고, 효율적인 재정지출도 어렵게 한다(Eyraud & Lusinyan, 2011). 그러나 지방재정조정제도를 통한 재원의 보전이 불가피한 상황에서 이전재원의 규모를 축소하는 것은 어렵기 때문에, 지출에 대한 자율성을 최대한 보장하고, 지출 책임을 함께 이양함으로써 지방자치단체 스스로 지역 사회의 수요를 파악하고, 우선순위에 따라 예산을 편성하여 정책을 추진 할 수 있는 기회를 제공하여야 한다.

따라서 향후 세출 측면에 있어서 재정분권 정책은 자체재원이든 이전재원이든 재원의 출처와 관계없이 지출 결정에 있어서 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하고, 지출에 대한 책임성을 갖도록 하는 방향으로 설계할 필요가 있다.

5) 이 연구에서는 현행 지방재정 틀 내에서 지방자치단체 재원으로 분류되기는 하지만, 법률 등의 규정에 따라 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 없는 지방자치단체 재원(예를 들어 법정교육재정전출금이나 주행분 자동차세 유통보전분 등)을 “비지방재원”으로 설명하고 있다.

제3절 재정분권 측정지표에 관한 논의

1. 재정분권 측정지표의 중요성

앞서 살펴본 것과 같이 우리나라 역대정부는 지방자치 실현을 위해 지방분권을 주요 아젠다(agenda)로 다루어왔으며, 재정분권과 관련한 다양한 정책을 추진해왔다. 지속적으로 재정분권 강화를 위한 제도의 신설과 개편이 이루어진 바 있다. 그러나 그 효과에 대해서는 중앙-지방, 지방 간 평가가 엇갈리고 있는 것이 사실이다. 이는 지방재정 체계가 중앙과 지방의 재정조정제도, 세입과 세출, 재정관리 등 복잡한 구조로 이루어져있기 때문에 이를 동시에 반영하는 것은 쉽지 않은 문제이고, 이로 인해 재정분권 정책이 예상치 못한 결과를 가져올 수 있는 경우도 있기 때문이다.

앞서 재정분권 효과에 대한 이론적, 실증적 논의를 통해 확인한바 있지만, 재정분권의 효과를 입증하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 먼저, 분권의 성과는 다른 요인과 복합적으로 연계되어 나타나기 때문에 독립적인 효과의 추정이 어렵다. 또한, 분권화 추진 자체가 점진적으로 진행되기 때문에 특징적인 성과를 입증하는데 어려움이 있다.

사실 이보다 근본적인 문제는 재정분권 수준을 정확하게 측정할 수 있는 지표를 설정하는 것부터가 쉽지 않다는 것이다. 재정분권 수준을 정확히 측정하기 위해서는 중앙에서 지방으로의 권한 이양 정도를 측정할 수 있어야 하고, 지방 재정 운영 자율성 수준을 측정할 수 있는 정확한 정보가 필요하며, 중앙-지방간 재정관계의 변화를 구체적 지표로 나타 낼 수 있어야 하는데(김의섭·이선호, 2013), 이 모든 것을 지표에 반영하는 것은 결코 쉬운 문제가 아니다. 이러한 이유로 재정분권의 수준을 어떠한 방법으로 측정하였는가에 따라 재정분권 효과에 대한 결과가 달라지기도 한다.

그럼에도 불구하고 재정분권 수준을 측정하는 지표는 정책 결정 과정에서 꼭 필요한 부분이다. 먼저, 재정분권 측정지표에 대한 중요성은 재정분권의 필요성과 맞닿아 있다. 앞서 논의한 바와 같이 재정분권은 주민 선호에 대한 대응, 지역 간의 경쟁, 관료의 행동 규제, 생산의 혁신 등의 측면에서 필요성이 요구된다. 지방정부가 중앙정보보다 지역주민에 대한 높은 선호 대응성을 가지고 있으므로 재정분권을 통해 지방정부의 재정자율성을 확대함으로써 지역주민의 선호를 반영한 서비스에 대한 대응에 더 효율적이라는 것이다. 또한 자원배분의 효율성을 높임으로써 지방공공서비스에 대한 지역

주민들의 평가가 투표로 이루어지고 이는 선출직 관료의 행동을 규제할 수 있으며 이로 인해 다시 효율적 재정운영이 가능하게 된다는 것이다.

이러한 이유로 역대 정부에서는 다양한 재정분권 정책을 실시해왔으며, 이에 대한 성과를 평가함으로써 정책 집행의 타당성을 점검하고 정책을 수정하는 것은 매우 중요한 문제일 것이다. 이 과정에서 재정분권을 측정하는 지표는 정부에서 각종 정책을 결정하고 집행하는 과정의 기초자료로 활용될 수 있다. 지표의 중요성에 대해서는 경제정책 분야의 예를 보면 두드러진다. 지니계수, 실업률, 환율 등 다양한 경제지표들이 현재 경제상황을 보여주고, 이를 통해 달성해야 할 목표를 설정하게 됨으로써 경제정책의 수립과 집행 과정에서 매우 중요한 역할을 하게 된다. 좋은 지표는 현상을 효과적으로 표현하고, 문제점을 발견하며 구체화된 목표 제시를 가능하게 한다. 또한, 정책방향의 설정과 대안 선택의 기준이 되며, 정책 집행의 타당성을 점검하는 지침의 역할을 하기도 한다(홍준현 외, 2005). 이는 지방재정 분야에서도 마찬가지일 것이기 때문에 재정분권 지표를 개발하여 이를 정책적으로 활용하는 것은 매우 필요한 작업이다.

2. 재정분권 측정지표의 주요 영역

재정분권을 논의하는 전통적 연구에서 재정분권의 수준의 측정은 세입·세출 측면의 규모를 중심으로 논의한다. Oates(1972)가 전체 공공수입 대비 중앙정부 수입 비중을 통해 재정분권 수준을 측정하고 이후 많은 선행연구에서 지방정부 지출 또는 수입 비중을 재정분권 측정지표로 활용하였다(Woller & Phillips, 1998; Davoodi & Zou, 1998; Zhang & Zou, 1998; Yilmaz, 1999; Lin & Liu, 2000; Akai & Sakata, 2002; Schneider, 2003; Thießen, 2003 등). Schneider(2003)는 국가 전체의 재정 부담에 비례하여 지방정부가 갖는 재정부담의 수준이 재정분권의 핵심요소를 보여주는 기본적인 방법임을 강조하며, 국가 전체 세입에 비례하여 지방정부 세입의 규모가 확대되었다는 것은 결국 중앙정부의 재정부담이 지방정부로 이동되었다는 것을 의미하므로 국가의 세입 분권이 이루어지고 있는 것이라 설명한다. 동일한 맥락에서 지출 결정이 중앙 또는 지방정부에서 이루어졌는지 확인하기 어렵다 하더라도 지방정부 수준에서 지출 규모가 증가한 것은 중앙정부의 재정 부담이 지방정부로부터 이동되었다는 것을 의미하므로 세출 측면에 있어서도 재정분권이 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

고 설명한다. 그러나 이러한 전통적 재정분권 지표들은 지방정부의 재정적 자율성과 책임성을 고려하고 있지 못하기 때문에 재정분권의 실제 수준을 정확하게 반영하지 못한다. 이에 재정분권 수준을 측정하는 지표는 세입과 세출 측면의 자율성, 책임성을 측정할 수 있어야 한다(Ebel & Yilmaz, 2002; Meloche et al., 2004; Vo, 2009).

재정분권 지표는 재정분권의 수준을 측정할 수 있는 각 분야별 요소들로 구성되므로 그 범위와 구성이 매우 중요하다(하능식, 2016). 지금까지 재정분권 수준을 측정하는 지표들을 살펴보면 크게 세입, 세출, 재정운영 측면에서 논의된다. 지방정부 세입 수준, 지출 결정에 대한 자율성, 지방정부의 세율 결정권과 재정지출 규모 결정 권한은 재정분권 수준을 검토하는 핵심적인 사항이다(Davey, 2003). 지방정부로 주어진 책임에 부합하는 적절한 수입이 있는지, 지방 공공서비스에 재원을 배분할 때, 지방정부로 주어지는 자율권이 어느 정도인지, 지방정부가 지방세 세율과 수수료를 결정한 권한을 가지고 있으며, 납세자들의 요구에 부응하여 지출 규모를 변화시킬 권한이 부여되었는지를 평가함으로써 정부의 재정 분권 수준을 파악할 수 있다.

세입·세출 측면에서 재정 분권의 측정지표는 지방재정 규모와 권한 측면을 모두 포함하는 것으로 볼 수 있다. 세입과 세출 규모의 충분성, 세입과 세출 측면의 권한 및 자율성 수준을 평가하는 것은 재정 분권 수준을 살펴보는 주요 구성요소로 실제 재정분권 측정 지표를 설계한 다수의 선행연구를 통해서도 확인할 수 있다(라휘문 2019; 손희준, 2018; 이희재, 2017; 윤영진, 2016; 홍준현 외, 2006 등).

이외에도 질적 측면에서 재정 분권 강화를 위한 제도적 노력의 중요성을 강조하며 재정 운영의 자율성, 지방자치단체에 대한 재정통제 수단의 완화 정도, 지방재정조정 제도를 통한 재정 격차 완화 수준을 통하여 재정분권 수준을 평가하기도 한다(라휘문 2019; 손희준, 2018; 홍준현 외, 2006).

이상의 논의를 바탕으로 선행연구에서 검토하는 재정분권 측정지표의 주요 영역을 요약하면 크게 세 가지 범위로 정리할 수 있다. 먼저 세입 측면은 재정 규모의 충분성, 세수 충분성(자체재원 규모의 충분성), 과세권한에 관한 것으로 자체 세입(지방세, 세외수입) 규모와 자주재원(자체재원, 이전재원) 규모, 과세권한 수준을 검토한다. 세출 측면에서는 재정지출의 자율성과 지출 규모의 충분성, 지출 책임성에 관한 내용으로 사용 용도가 지정되지 않은 지방 재원의 규모, 정부(중앙과 지방)의 총지출

대비 지방정부의 세출 규모가 차지하는 비중, 세출 대비 세입분권 수준(수직적 재정불균형)을 통해 파악한다. 마지막으로 재정 운영 측면의 지표는 자율적 재정관리기제의 확대 노력이나 재정격차 완화 노력에 관한 것으로 지방재정관리제도와 같은 재정관리기제가 지방자치단체 중심으로 마련되어 있는지 파악하거나 수직적·수평적 지방재정조정제도의 변화 내용을 검토하는 등 주로 제도적 측면에서 재정 운영의 분권 수준을 검토한다(라휘문 2019; 손희준, 2018; 홍준현 외, 2006).

표 2-12 재정분권 수준 측정을 위한 범주

구분	측정 영역	측정 기준	주요 내용
양적 평가	세입	세수의 충분성 (자체자원 규모의 충분성)	지방의 자율적 의사 결정을 기반으로 하는 세입(지방세+세외수입)의 규모
		재정규모의 충분성	일반자원(자체세입+자주자원)의 규모
		과세 자율성(권한)	과세자주권(세목 및 세율결정권), 기채자율권
	세출	지출규모의 충분성	세출 규모
		재정지출의 자율성	용도제한 없는 자원 규모
		재정지출의 책임성	수직적 재정불균형
질적 평가	재정 운영	자율적 재정관리기제 확대 노력	지방재정관리제도의 관리주체 주민과 의회 중심의 재정통제기제 마련정도
		재정격차 완화 노력	수직적·수평적 지방재정조정제도의 변화

출처: 라휘문(2019), 손희준(2018), 하능식(2016) 내용 재구성

<표 2-12>는 선행연구에서 논의되는 주요 재정분권 측정의 주요 영역에 관한 것으로 양적·질적 측면에서 재정분권 수준을 검토한다. 따라서 이후 살펴보게 될 재정분권 지표에 관한 선행연구 검토 및 정책 활용지표에 관한 논의는 양적·질적 측면을 모두 포함하여 살펴보고자 하며, 이후 본 연구에서 활용하게 될 재정분권 측정지표에 관한 논의는 제3장 재정분권 측정모형 개발 및 적용 부분에서 최종적으로 확정하고자 한다.

3. 재정분권 측정지표 관련 선행연구

재정분권의 효과와 관련된 다양한 실증연구에서 재정분권의 수준을 어떻게 측정하였는지 비교적 최근 연구를 검토하여 살펴보면, 대부분 세입과 세출 측면에서 이루어진 것을 알 수 있다.

먼저, 세입측면을 살펴보면 우리나라(광역기초)를 대상으로 하는 연구에서는 하위정부의 세입 대비 하위정부의 자체재원(지방세+지방세외수입)의 비중이나 하위정부의 세입 대비 하위정부의 세수 비중을 사용한 연구가 대부분인 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 자체재원 충분성을 측정하는 지표로 각 지표는 값이 높을수록 자체재원이 충분한 것으로 판단, 세입분권의 수준이 높은 것을 의미하고 있다.

다음으로 중앙정부의 이전재원 측면에서 하위정부세입 대비 상위정부로부터의 교부세 및 보조금 비중이 있다. 중앙정부의 이전재원 측면에서 세입분권 지표의 해석은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 자체재원의 충분성 측면에서 중앙정부의 이전재원 비중이 높을수록 중앙정부에 대한 의존도가 높아 분권 수준은 상대적으로 낮다고 보는 것이다. 반면, 재정규모의 충분성에서는 이전재원도 지방정부의 재정으로 보아 분권 수준이 상대적으로 높다고 보는 것이다. 한편, 세입의 자율성 측면에서는 일반재원으로 보통교부세의 확대와 포괄보조금제도(포괄보조금제도(광역·지역발전특별회계)의 운영은 분권수준이 높다고 보는 것이다.

하위정부세입 대비 하위정부발행채 비중도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 지방채는 지방정부 재정수입액의 부족액을 보충하기 위하여 지방정부가 과세권을 담보로 조달한 채무를 의미한다⁶⁾. 지방채 발행 개별승인제도에서 2005년 ‘지방채발행총액한도제’로 변경함으로써 어느 정도 지방정부에게 기채자주권을 허용하고 있다고 보아 지방채의 비중을 세입의 자율성 측면에서 분권수준이 높다고 판단하기도 한다.

6) 민기·강윤호·전상경. (2021). 「현대지방재정론」. 박영사

표 2-13 세입측면의 재정분권 수준 측정

(A) 우리나라(광역·기초) 대상 연구

재정분권 수준의 측정		선행연구
분자	분모	
하위정부세수	하위정부세입	한재명(2020), 김필현 외(2019), 김현아·조임곤(2019), 차주현(2011)
하위정부자체수입		한재명(2020), 김필현 외(2019), 임태경(2019), 최정열(2015), 장인봉·박승훈(2013), 최정열(2013), 김의섭·이선호(2013), 금재덕 외(2012), 김성배(2011), 최병호·정종필(2001)
상위정부로부터의 교부세		배인명(2017), 차주현(2011)
상위정부로부터의 보조금		배인명(2017), 금재덕 외(2012)
하위정부 발행채		금재덕 외(2012)
하위정부세입	총정부세입	홍근석(2013), 주운현·홍근석(2011), 최원익(2008)
하위정부세입-상위정부로부터의 보조금		김의섭·이선호(2013), 최병호·정종필(2001)
하위정부세수	총정부세수	주운현·홍근석(2011), 최원익(2008)

(B) 다국가 대상 연구

재정분권 수준의 측정		선행연구
분자	분모	
하위정부세수	하위정부세입	하혜수 외(2013), 문광민(2017)
하위정부세입	총정부세입	Gbohoui et al.(2019), 문광민(2017), Bartolini et al.(2016), Sow&Razafimahefa(2016), 최정묵(2016), 홍근석·이용모(2014), Adam et al.(2012), Lessman(2012), Sacchi&Salotti(2011), Martinez-Vazquez& McNab(2001)
하위정부세수		하혜수 외(2013), Lessman(2012)
하위정부세입-상위정부로부터의 보조금		Hung & Thanh(2022), 권오성(2009), Kyriacou et al.(2015)
하위정부세입-상위정부로부터의 보조금 및 교부세		Pasichnyi M., et al.(2019), 임정만·홍근석(2012)
하위정부세수		Bartolini et al.(2016)
하위정부세수 (하위정부가 요율 또는 기준을 결정)	총정부세수	Baskaran&Feld(2009), Bartolini et al.(2016)
공유세수 (하위정부가 공동과세 시스템의 세부사항을 결정)		Baskaran&Feld(2009)
하위정부개인소득세	총정부개인소득세	Gbohoui et al.(2019)
하위정부부채	총정부부채	Gbohoui et al.(2019)

다국가를 대상으로 한 연구에서 재정분권 수준의 측정은 우리나라를 대상으로 한 연구와 비슷하게 세수와 재정규모의 충분성을 살펴보는 하위정부의 세수나 세입 비중을 사용한 연구가 가장 많았다. 다만, 국가간 비교이기 때문에 분모를 총정부세입으로 하는 경우가 많았다.

그 밖에 과세 자율성 측면에서 하위정부가 세율 및 과세에 대한 세부사항을 결정할 수 있는 권한이 있는지에 대해 측정한 연구도 있었다. 이는 총정부세수 대비 하위정부가 요율 또는 기준을 결정할 수 있는 하위정부세수의 비중, 총정부세수 대비 하위정부가 공동과세 시스템의 세부사항을 결정할 수 있는 공유세수의 비중이 있다.

세출측면에서 우리나라를 대상으로 한 연구에서는 총정부(중앙정부+지방정부)세출 대비 하위정부 세출 비중이나 총정부세출 대비 하위정부세출에서 상위정부로부터의 조건부보조금을 제외한 값의 비중을 사용한 경우가 대부분이었다. 총정부세출 대비 하위정부세출 비중은 지출규모의 충분성 측면에서 세출 규모를 본 것이라 할 수 있다. 하위정부세출에서 상위정부로부터의 조건부보조금을 제외한 경우는 재정지출의 자율성 측면을 고려한 지표이다. 조건부보조금(국고보조금 등)은 중앙정부의 간섭과 통제가 따르기 때문에 지방정부의 자율성이 인정된다고 보기 어렵다는 측면에서 지방정부의 자주적인 권한 하에 지출되는 실질적인 지출비중을 측정하고자 한 것이다(최병호·정종필, 2001). 하위정부세출 대비 하위정부 자체사업비 비중은 지방자치단체가 얼마나 자체적인 사업을 하는지에 대한 정도로 이 역시 재정지출의 자율성 측면을 고려한 지표라고 할 수 있다.

다국가 대상 연구에서는 총정부세출 대비 하위정부 세출 비중을 사용한 경우가 대부분이었으며, 우리나라를 대상으로 한 연구와 마찬가지로 총정부세출 대비 하위정부세출에서 정부간 이전재원지출을 제외한 값의 비중으로 측정한 경우도 있었다. 비슷한 맥락에서 하위정부세출 대비 상위정부 이전금 비중이나 자체재원을 통해 조달되지 않는 세출을 살펴본 연구도 있었다.

표 2-14 세출측면의 재정분권 수준 측정

(A) 우리나라(광역·기초) 대상 연구

재정분권 수준의 측정		선행연구
분자	분모	
하위정부세출	총정부세출	김필현 외(2019), 홍근석(2013), 김의섭·이선호(2013), 주운현·홍근석(2011), 최원익(2008), 최병호·정종필(2001)
하위정부세출-상위정부로부터의 조건부보조금		임태경(2019), 최정열(2015), 최정열(2013), 홍근석(2013), 김의섭·이선호(2013), 주운현·홍근석(2011), 최원익(2008), 최병호·정종필(2001)
하위정부자체사업비	하위정부세출	차주현(2011)

(B) 다국가 대상 연구

재정분권 수준의 측정		선행연구
분자	분모	
하위정부세출	총정부세출	Gbohoui et al.(2019), Pasichnyi et al.(2019), 문광민(2017), Bartolini et al.(2016), 최정묵(2016), Sow& Razafimahefa(2016), 홍근석·이용모(2014), 하혜수 외(2013), Adam et al.(2012), Lessman(2012), Sacchi&Salotti (2011), 권오성(2009), Martinez-Vazquez& McNab(2001),
하위정부세출-정부간 이전재원지출		Hung & Thanh(2022), 임정반·홍근석(2012), 최원익(2012)
자체재원을 통해 조달되지 않는 세출	하위정부세출	Gbohoui et al.(2019)
상위정부이전금		Gbohoui et al.(2019)

4. 시사점

재정분권 측정지표에 관한 논의 내용을 종합하면, 세입 측면의 경우 세수의 충분성 특히, 자체재원의 규모가 충분한지를 검토하는 연구가 가장 많았고, 다음으로 재정규모의 충분성을 논의하는 지표가 있었다. 많지는 않으나 과세 권한 측면에서 자율성을 고려한 지표도 있었다.

세출 측면에서는 지출 규모의 충분성을 살펴본 연구가 가장 많았고, 상위정부로부터의 조건부 보조금을 제외해 재정지출의 자율성 측면에서 재정분권을 측정하는 연구가 많았다.

이상의 내용을 종합하여 다음 장의 재정분권 측정지표에 관한 세부적인 특징 및 한계점을 검토할 때 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

먼저 재정분권 지표의 영역은 크게 세입과 세출 측면으로 구분하고, 세입 측면의 지표는 자주재원 규모의 충분성을 측정하는 연구, 지방자치단체의 총 재정 규모가 충분한지를 측정하는 연구, 과세 자율성 및 과세 권한을 측정하는 연구로 구분하여 지표별 특징을 검토할 필요가 있다. 또한 세출 측면에 있어서는 지출 규모의 충분성, 지출의 자율성을 중심으로 논의하는 재정분권 지표를 중심으로 세부적인 특징과 한계점을 검토할 필요가 있다.

3

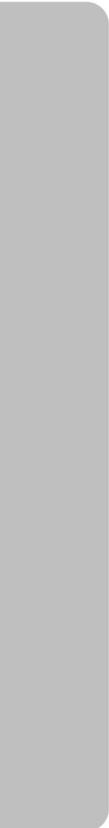
현행 재정분권 측정지표 검토 및 대안모색

제1절 재정분권 측정지표 검토 기준

제2절 현행 재정분권 측정지표

제3절 대안적 재정분권 측정지표





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 재정분권 측정지표 검토 기준

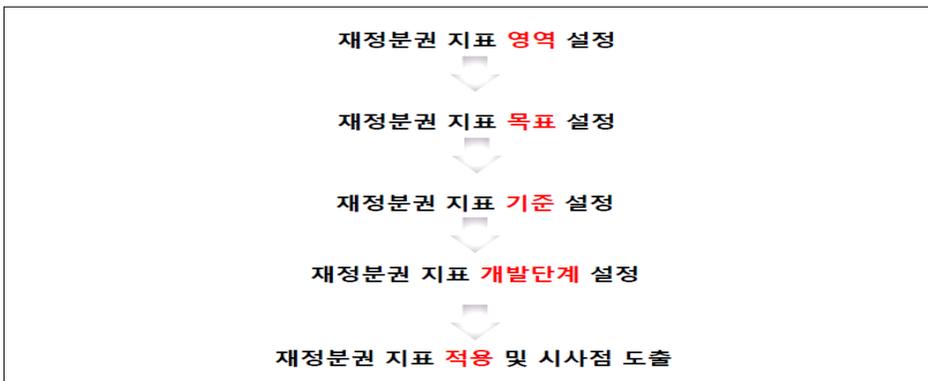
1. 선정 절차

지금까지 검토한 재정분권 관련 선행연구 및 제도적 논의내용을 토대로 재정분권 수준 검토를 위한 지표를 설계하고자 한다.

재정분권 지표 설계를 위한 방향은 크게 다섯 개의 단계로 구분된다. 먼저 본 연구에서 개발하고자 하는 지표의 주요 영역을 확정하고, 다음으로 재정 분권 영역별 주요 목표를 설정 및 재정분권 지표 구성 기준을 구체화한다. 이후 재정분권 지표 개발을 위하여 재정분권 지표 특성 및 한계점 분석, 개선방안 모색 단계를 걸쳐 본 연구에서 활용하고자 하는 신규 재정분권 지표를 확정하고자 한다. 마지막으로 재정분권 지표 적용을 통해 지방자치단체 유형별·특성별 분권 수준을 점검하고 시사점을 도출한다.

이상의 논의내용을 요약하면 아래 그림과 같다.

그림 3-1 재정분권 지표 설계를 위한 분석틀



다음은 재정분권 지표 개발을 위한 세부적인 분석 단계이다. 재정분권 지표 구체화를 위하여 기존 선행연구에서 논의되는 대표적 재정분권 지표를 선정하여 세부적인 지표 특성을 검토하고자 한다. 이를 통하여 기존 재정분권 지표가 갖는 한계점과 특징을 종합적으로 살펴보고, 한계점 보완을 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

재정분권 지표의 단계별 주요 내용은 아래 표와 같다.

표 3-1 재정분권 지표 개발단계

지표 개발단계	주요 내용
1단계	<ul style="list-style-type: none"> 선행연구에서 논의되는 재정분권 지표 검토 대표적 재정분권 지표 선정
2단계	<ul style="list-style-type: none"> 기존 재정분권 지표의 특징 및 한계점 검토 기존 재정분권 지표 개선방안 모색
3단계	<ul style="list-style-type: none"> 재정분권 신규 지표의 확정

2. 선정 기준

본 연구는 세입 분권과 세출 분권을 중심으로 재정분권 지표를 선정하고자 한다. 지표의 선정을 위해 지표의 목표를 구체화하고, 지표를 구상함에 있어 반듯이 고려해야 할 요소를 구체화하였다.

앞의 재정 분권에 관한 선행연구에서도 살펴보았듯이 재정 분권 수준을 측정하기 위한 영역은 크게 양적 측면과 질적 측면으로 구분된다. 양적 측면에서는 주로 세입, 세출, 과세권이 주어진 재원의 규모 등을 중심으로 논의되며 질적 측면에서는 지방재정 관리제도의 관리주체의 변화, 지방재정 통제 기제의 완화 등 주로 제도적 측면을 중심으로 논의된다.

재정분권 수준을 측정하는 다양한 지표 중, 지방의 세입 수준, 지출 결정에 대한 자율성, 지방정부의 세율 결정권, 재정지출 규모 결정권은 특히 재정분권 수준을 파악하는 핵심적인 사항이다(Davey, 2003). 지방정부로 주어진 책임에 부합하는 적절한 수입이 있는지, 지방 공공서비스에 재원을 배분할 때 지방정부로 주어지는 자율권이 어

는 정도인지, 지방정부가 지방세 세율과 수수료를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 납세자들의 요구에 부응하여 지출 규모를 변화시킬 권한이 부여되었는지를 검토함으로써 정부의 재정 분권 수준을 파악한다.

앞서 설명하였듯이 질적 측면에서 재정분권 수준을 논의하는 연구들은 주로 제도적 변화를 통해 재정분권 수준의 강화 또는 확대 수준을 설명한다. 그러나 지방재정과 관련된 제도의 운영 방식·형태·성질 등 그 요소가 다양하기 때문에, 재정분권 수준을 검토하기 위한 지표를 선정하는 것이 쉽지 않다. 특히, 제도적 측면의 지표는 재정분권 수준 측정을 위한 기준 수립이나 연속적 평가가 어렵다.

이러한 이유로 재정분권 수준을 논의하는 대다수의 선행연구는 양적 측면에서 재정분권 수준을 논의한다. 선행연구는 주로 세입·세출 측면에서 재원의 규모를 살펴보거나, 재원 결정 권한에 따른 자율성과 책임성을 중심으로 국가의 재정분권 수준을 평가한다(Oates, 1972; Woller & Phillips, 1998; Davoodi & Zou, 1998; Zhang & Zou, 1998; Yilmaz, 1999; Lin and Liu, 2000; Akai & Sakata, 2002; Ebel & Yilmaz, 2002; Schneider, 2003; Thießén, 2003; Meloche et al., 2004; Vo, 2009).

이외에도 국내 재정분권 수준을 검토하거나 지방자치단체의 재정력 수준을 논의할 때 주로 활용되는 재정자립도나 재정자주도 역시 양적 측면에서 재정분권 수준을 논의하는 대표적 정책지표이다. 지방자치단체의 전체 세입 가운데 자체수입, 구체적으로 지방세와 지방세외수입이 차지하는 비중을 의미하는 재정자립도는 지방자치단체가 스스로 얼마만큼의 재원을 조달할 수 있는가를 직관적으로 보여주기 때문에 재원 조달 측면에서 자율성을 평가할 수 있는 대표적인 재정분권 지표로 이용된다.

재정자주도 역시 정책적 측면에서 지방의 재정 수준을 나타내는 대표적 지표로 지방자치단체 예산 중 자체수입(지방세, 세외수입) 및 자주재원(지방교부세, 조정교부금)이 차지하는 비중을 의미한다. 재정자주도는 지방자치단체가 스스로 편성 및 집행할 수 있는 재원의 비중을 살펴볼 수 있다는 측면에서 의미가 있고 지방자치단체 재정 운용의 자율성 및 탄력성을 대변하는 지표로 평가받는다.

이상의 내용을 종합하면 이론적 측면에서 재정분권을 측정하는 대부분의 선행연구는 주로 세입·세출 측면에서 재정 분권을 평가하고 있으며, 정책적 측면에서 우리나라

라 지방자치단체의 재정력을 평가하는 대표적 지표인 재정자립도, 재정자주도 역시 재원 조달(세입) 및 재원 사용·집행(세출) 측면에서 재정력 수준을 평가한다.

따라서 본 연구는 세입과 세출 영역을 중심으로 재정분권 지표 개선방안을 논의하고자 하며, 대안지표를 실제 데이터에 적용해 봄으로써 현재 우리나라 지방자치단체의 재정분권 수준을 점검해보고자 한다.

표 3-2 재정분권 지표 영역·목표·기준

재정분권 영역	지표 목표	지표 구성기준
세입분권	자체수입 규모의 충분성 확인	<ul style="list-style-type: none"> • 분자인 세입의 규모는 지방의 자율적 의사 결정을 기반으로 하여야 함 • 자체재원 중, 비지방재원으로 분류되는 재원은 제외하여야 함 • 지방자치단체 세입 규모를 과대 또는 과소 추정 하지 않아야 함
세출분권	지출자율성 및 책임성을 나타낼 수 있는 재원 규모의 충분성 확인	<ul style="list-style-type: none"> • 세입의 원천은 고려하지 않음 • 지출에 있어 지방의 자율적 의사결정이 보장되는 재원을 포함하여야 함 • 지방자치단체 세출 규모를 과대 또는 과소 추정하지 않아야 함

제2절 현행 재정분권 측정지표

1. 정책 지표

1) 재정자립도

재정자립도는 지방자치단체의 전체 세입 가운데 자체수입, 구체적으로 지방세와 지방세의수입이 차지하는 비중을 의미하며 기본 산식은 아래와 같다.

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{지방자치단체 자체수입}}{\text{지방자치단체 예산규모}} \times 100(\%)$$

분모인 지방자치단체 예산규모는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 보조금, 지방채, 보전수입 및 내부거래 등의 합계를 의미한다. 그리고 분자인 지방자치단체 자체수입의 경우 지방세와 세외수입의 합계이나, 지방세 중 지방교육세의 경우 전액 교육청에 이전되며 지방자치단체는 징수업무를 대행하는 역할만 하므로 자체수입에서 제외하고 있는 실정이다.

재정자립도는 지방자치단체가 스스로 얼마만큼의 재원을 조달할 수 있는가를 직관적으로 보여주므로 재정분권 지표로서 활용도가 높다. 지방자치단체가 자체적으로 마련할 수 있는 재원의 비중을 의미하므로 반대로 해석하면 재정운영에 있어 중앙 및 상위정부에 대한 의존도를 보여줄 수 있으므로 재정분권 지표로서 보편성이 높고 대표적 지표로 인식되는 경향이 있다.

다만 재정자립도에 대한 이해가 충분하지 못할 경우 해당 지표가 증가할수록 지방자치단체의 재정력이 양호해진다고 결론 내리기 쉽다. 이와 같은 단순한 해석은 자체재원과 이전재원의 합으로 구성된 전체 예산규모, 즉 분모의 영향을 간과하고 분자인 자체세입에만 초점을 맞추는 경향에서 발생한다. 그런데 재정자립도는 산정공식 상 자체재원의 규모뿐만 아니라 이전재원의 규모에도 직접적으로 영향을 받는다는 특징을 고려해야 한다. 물론 기타 조건이 일정한 상태라면 자체재원의 증감을 대변하는 지표가 될 수 있을 것이다. 하지만 중앙정부가 이전재원의 규모를 확대할 경우 자체재원 규모

와 무관하게 재정자립도가 크게 변화할 수 있다.

예를 들어 전년대비 자체재원이 증가하더라도 비자체재원이 더 큰 규모로 증가할 경우 재정자립도 수치는 감소할 수 있다. 우리나라의 경우 최근 국고보조금 증가율이 자체재원 증가율을 상회하고 있어 이와 같은 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 반대로 자체재원과 비자체재원이 모두 감소했음에도 불구하고 자체재원 감소 정도가 비자체재원 감소 정도보다 작을 경우 재정자립도가 오히려 증가하는 경우도 발생할 수 있다. 해당 사례는 전년 대비 자체재원의 규모가 감소했음에도 재정자립도 수치는 높아지는 것으로 재정자립도 수치를 있는 그대로 받아들일 경우 지방자치단체 재정능력이 향상되었다고 오해할 소지가 크다고 할 것이다. 즉, 재정자립도는 자체재원뿐만 아니라 비자체재원의 증감에 영향을 받을 수 있는 지표임에 대한 인지가 반드시 필요하다.

한편, 재정자립도 지표는 비율로 표현되므로 지방자치단체의 재정규모를 유추할 수 없다는 한계가 있다(박병희, 2006). 지방자치단체의 재정적 역량은 단순한 비율로 표현될 수 없고 실제로 활용가능한 재원의 규모 또한 중요한 요소임에도 불구하고 재정자립도는 규모에 대한 정보를 대변하지 못한다는 것이다. 예를 들어 지방자치단체 A의 예산이 2조 원(자체수입 및 의존수입이 각각 1조 원)이고 지방자치단체 B의 예산이 200억 원(자체수입 및 의존수입이 각각 100억 원)으로 그 규모가 100배 차이가 나더라도 재정자립도는 A와 B 모두 50%인 것이다.

재정자립도는 과거 일부 국고보조사업 자원분담에 있어 지방자치단체 간 재정격차를 반영하는 지표로 활용되었다. 고용노동부는 2021년까지 지역·산업 맞춤형 일자리창출 지원사업, 신중년 사회공헌사업, 지역노사민정 협력활성화 지원사업 등 각종 국고보조사업의 차등보조율 적용을 위하여 재정자립도 지표를 활용해왔다. 하지만 이전재원에 대한 의존도가 높은 우리나라 지방재정 여건을 고려하면 자체재원이 아닌 자주재원의 비중을 대표할 수 있는 재정자주도 지표의 활용이 적합하다는 주장이 제기되었다.

이와 같은 문제 인식을 받아들여 고용노동부 역시 2022년부터 재정자립도가 아닌 재정자주도를 기준으로 국고보조사업 차등보조율을 적용하고 있다. 올해 사업을 통해 그 예시를 살펴보면, 2023년 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 경우, 광역·기초자치단체의 재정자주도에 따라 3단계로 차등보조율을 적용하며, 지역형플러스일자리 사업은 2단계로 차등보조율을 적용하고 있다.

기타 재정자립도를 정책적으로 활용하고 있는 사례를 추가적으로 확인해보면, 「지방분권균형발전법」 제2조 등에 따라 지정되는 인구감소지역 선정을 위한 8개 지표 중 하나로 재정자립도가 활용되고 있다. 지방재정의 여건을 반영하는 재정부문 범용적 지표로서 재정자립도를 선택한 것이다. 그리고 2023년 지방교부세법 시행 규칙 개정을 통해 소상공인 지원 수요가 신설되었는데 이때 표준행정수요액에 지방자치단체별 재정자립도 반영률을 적용하는 것으로 확인되었다. 예를 들어 재정자립도가 10% 미만인 경우 결정된 표준행정수요액의 100%를 반영해주고, 재정자립도가 50% 이상인 경우 50%만 반영하도록 하여 재정자립도가 열악한 지역의 수요를 가산해주는 방식을 채택하고 있는 것이다.

재정자립도가 지방자치단체의 자체적인 세입조달능력을 보여주는 기초적인 지표인 것은 부인할 수 없으나 우리나라 정부 간 재정관계에서 자체재원의 부족은 지방교부세, 조정교부금 등 이전재원을 통해 적극적으로 조정하고 있는 만큼 지방자치단체 간 재정격차를 조정하는 장치로서 재정자립도를 활용하는 것은 중복적 조정이라 할 수 있다. 단순히 자체재원의 비중을 확인 및 비교하기 위함이라면 재정자립도가 적절한 지표로 기능할 수 있을 것이다. 하지만 자주재원으로 활용할 수 있는 이전재원을 교부함으로써 자체재원을 중심으로 한 재정격차를 제도적으로 조정하고 있음을 간과하고 다시 지역 간 재정격차를 조정하기 위한 지표로서 재정자립도를 활용하는 것은 적절하지 못하다고 할 것이다. 다시 말하면, 재정자립도가 대변하는 지방자치단체 간 재정격차를 지방재정 조정제도를 통해 조정하고 있음에도 불구하고 기타 정책에서 조정 전 상태를 의미하는 재정자립도 지표를 활용해 격차를 조정하는 것은 중복 조정이라는 것이다.

2) 재정자주도

재정자주도는 지방자치단체 예산 중 자체수입(지방세, 세외수입) 및 자주재원(지방교부세, 조정교부금)이 차지하는 비중을 의미하며 기본 산식은 아래와 같다.

$$\text{재정자주도} = \frac{\text{지방자치단체 자체수입} + \text{자주재원}}{\text{지방자치단체 예산규모}} \times 100(\%)$$

앞서 재정자립도 지표가 우리나라 지방재정 실정을 충분히 반영하지 못함을 보완하기 위한 지표로 재정자주도를 도입하였다. 개념적으로 재정자주도는 지방자치단체가 스스로 편성 및 집행할 수 있는 재원의 비중을 의미하여 지방자치단체 재정운용의 자율성 및 탄력성을 대변하는 지표로 평가받는다. 또한 재정자립도와 유사한 산식으로 산정되어 이해하기 쉽고 명료성이 높은 장점이 있다.

재정자주도는 이전재원에 대한 의존도가 높은 우리나라 지방자치단체 현실을 반영하기 적절한 지표라고 평가받는다. 우리나라 지방자치단체의 재정은 지방세 외 지방교부세, 국고보조금 등 이전재원으로 구성되는데 이중 지방교부세 등 자주재원은 지방자치단체의 자율성을 보장하는 재원이므로 이를 함께 고려해야 한다는 것이다. 이에 다양한 정책이나 연구에서 지방자치단체의 재정격차를 측정하는 지표로 재정자주도를 활용하고 있다(주만수, 2014).

그런데 재정자주도의 특징 중 하나는 지표의 개념과 실질에 괴리가 클 수 있어 그 활용에 유의해야 한다는 것이다. 개념적으로는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원의 비중을 의미하지만 실제 재정 운용에서는 상당한 규모의 재원을 국고보조사업 대응 지방비 등 의무지출에 충당해야 하기 때문이다. 즉, 지표의 개념과 실제 지표가 내포하고 정보 간 차이가 있음에 대한 인지가 선행된 상태에서 지표를 활용해야 한다.

그리고 앞서 재정자립도 특징과 한계에서 논의한 바와 같이 재정자주도 역시 산정공식에 자주재원과 전체예산의 특성이 각각 반영되어 있어 그 해석에 유의해야 한다. 재정자주도는 자주재원의 증감뿐만 아니라 국고보조금 등 의무적 경비로 사용하기 위해 이전받는 비자주재원에도 영향을 받기 때문에 지표로서 한계가 있다. 기타 조건이 일정하다면 자주재원의 증감에 따라 지방자치단체 간 재정격차를 비교하는데 용이할 수 있으나 최근 사회복지를 비롯한 국고보조사업이 확대되고 있는 상황을 고려하면 자주재원의 증감과 무관하게 재정자주도가 변화할 수 있다.

예를 들어 전년대비 자주재원이 증가하더라도 비자주재원이 더 큰 규모로 증가할 경우 재정자주도 수치는 감소할 수 있다. 반대로 자주재원과 비자주재원이 모두 감소했으나 자주재원 감소량이 비자주재원 감소량보다 작아 전년도와 대비해 재정자주도가

증가하는 사례도 발생할 수 있다. 즉, 재정자주도의 변화가 이전재원의 증감에 영향을 받을 수 있음을 충분히 고려하지 못하고 정책에 활용할 경우 그 목표 달성에 차질이 발생할 수 있다.

재정자주도는 사회복지 국고보조사업을 시행함에 있어 지방자치단체의 재정여건을 고려하고자 할 때 일반적으로 사용하는 지표이다. 해당 사업들의 경우 대규모 재원이 소요되는 현금급여성 사업으로 지방자치단체 재정운용에 직접적으로 부담을 줄 가능성이 높다. 이에 지방자치단체 재정여건에 대한 고려가 필요하다는 주장이 제기되었으며 재정여건이 양호한 지방자치단체에는 인하보조율을 적용하고 재정여건이 열악한 지방자치단체에는 인상보조율을 적용하는 차등보조율⁷⁾ 도입의 당위성이 강조되었다. 그리고 2007년부터 국고보조사업 차등보조율 적용 기준으로 재정자주도 지표를 활용하기 시작하여 현재 기초생활보장, 영유아보육료 및 가정양육수당, 기초연금 등 각종 국고보조사업의 차등보조율 결정의 지표로 활용도가 높은 실정이다.

한편, 재정자주도의 높은 활용도와 별개로 지표의 논리적 적절성이 충분하지 못한 실정이다. 앞서 논의한 바와 같이 차등보조율 도입 계기는 재정여건이 열악한 지자체의 재정부담을 완화해주기 위해서였다. 하지만 차등보조율 강화는 재정자주도를 낮추며 낮은 재정자주도는 보조율 수준을 높이는 지표 순환의 쟁점을 야기할 수 있다(이재원, 2021). 구체적으로 재정자주도 산출 시 분모가 되는 예산규모가 증가하면 재정자주도 수치가 감소하게 된다. 그런데 최근 사회복지 국고보조금 급증이 지방자치단체 예산에 직접적인 영향을 주면서 국고보조금 규모와 재정자주도가 반비례 관계를 형성하고 있는 실정이다. 예를 들어 국고보조금 규모가 커지면 지방자치단체의 재정자주도가 낮아지고 이로 인해 특정 지방자치단체가 인상보조율을 적용받을 경우 국고보조금 지원규모가 더 커지는 순환구조가 발생하게 된다는 것이다. 즉, 현행 재정자주도는 정책적 활용도가 높은 반면 논리적 적절성이 부족한 문제점을 가지고 있다.

7) 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 의거해 지방자치단체 재정사정을 고려하여 기준보조율에서 일정비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다.

3) 재정력지수

재정력지수는 지방자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 기준이 되는 재정 수요에 대하여 재정수입이 어느 정도 충족되는지 나타내는 지표이다. 재정력 지수가 높을수록 표준적인 행정수요를 충족시키기 위해 필요한 재정 능력이 향상된 것으로 보는데, 그 수치가 1이 넘거나 1에 가까울수록 재정력이 충실하다는 것을 의미한다. 반면 재정력 지수가 1 미만인 경우, 복지 수요나 인건비 등 행정 수요를 자체 재원으로 충당할 수 없는 것으로 볼 수 있고, 재정력지수의 기본적인 산식은 아래와 같다.

$$\text{재정력지수} = \frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100(\%)$$

재정력지수는 앞의 재정자립도나 재정자주도와 비교하여 산식이 다소 복잡하다.

먼저 분모인 기준재정수요액은 기초수요분, 보정수요분, 수요 자체 노력분과 같이 세 구성요소를 합산하여 산출된다(행정안전부 2023).

기초수요분은 각 자치단체가 표준적인 행정 수행을 위해 필요한 일반재원 규모를 산정한 것으로, 4개의 측정 항목(일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비)과 16개의 세부 항목으로 구성된다(황소하, 2017).

보정수요액은 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요, 지역의 균형개발을 도모하기 위한 수요, 인구규모 및 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 대상으로 하며, 그 대상을 법령으로 규정한다(황소하, 2017). 보정수요 반영 항목에는 일반조정교부금, 징수교부금, 재정특례보전금 통합 자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등이 있다(행정안전부, 2023).

자체노력은 지방자치제도의 건전한 운영, 세출 절감과 세입증대의 촉진을 목적으로 하며, 7개 항목에 대한 자체노력 정도를 평가하여 기준재정수요액 산정 시 가감하여 반영한다(행정안전부, 2023). 7개 항목은 인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감, 지방보조금 절감, 예산집행 노력, 현금성 복지경비 지출운영이 있다.

다음으로 분자인 기준재정수입액은 기준재정수요액과 대응되는 개념으로 지방자치단체의 실제 재정수요를 나타내는 것이 아닌 객관적인 기준이 되는 표준수준의 일반재원 수입액이라고 할 수 있다(행정안전부, 2023). 기준재정수입액은 「지방교부세법」 제8조 및 동법 시행령 제8조에 따라 「지방세법」상 표준세율의 80%에 해당하는 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 지방세 중 보통세 수입액을 기초수입액으로 하여 보정수입액과 자체노력을 가감하여 산정한다(행정안전부 2023).

기초수입액은 보통세 9종(취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세)을 대상으로 세목별 과거년도 징수액을 이용한 시계열 분석방식으로 추계하고 추계된 보통세 수입총액의 80%를 반영한다(행정안전부 2023).

보정수입액은 보통세의 80%에 해당하는 기준재정수입액 등의 보완을 목적으로 목적세 수입과 경상 세외수입 등을 대상으로 산정하며 추계된 총액의 80%를 반영한다(행정안전부 2017). 지방세 중 지역자원시설세, 지방교육세 등의 목적세 수입은 취지상 용도가 정해진 특정재원이기 때문에 수입액 산정대상에서 제외하는 것이 원칙이므로, 2016년부터 특정 목적에 사용하기 위해 특별회계로 운용되는 목적세는 기준재정수입에서 제외되었다. 또한 지방세 중 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따른 ‘교육비특별회계로 전출하는 금액’은 제외된다.

자체노력 산정은 지방자치단체의 건전재정 운영도모 및 세입 증대 노력을 촉진하기 위한 것으로 기준재정수입액 산정시 가감한다. 수입 자체노력 항목은 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상 세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7종이며 해당 항목별 인센티브 및 페널티를 반영하는 방법으로 적용하게 된다(행정안전부 2023).

재정력 지수는 보통교부세를 비롯한 자치구 및 시·군 조정교부금과 같은 지방재정조정제도 배분에 활용되는 지표이다. 특히, 보통교부세는 재정이 열악한 지방자치단체의 주요 수입원으로 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부한다(「지방교부세법」 제6조).

재정력 지수는 지방자치단체가 기본 행정 수준을 유지하는데 필요로 하는 표준적인 재정수요와 자체적으로 조달하는 수입액을 비교적 합리적이고 객관적으로 산정할 수

있다는 측면에서 지역의 재정력을 나타내는 대표적 지표로 논의되며, 보통교부세 산정 외에도 다양한 정책 활용지표로 이용되고 있기도 하다. 행정안전부는 지방의원들의 의정비를 산출할 수 있는 법적 기준인 지방의원 의정비 기준액 산출식에 해당 지자체의 3년 평균 재정력지수를 포함시키기도 했다.

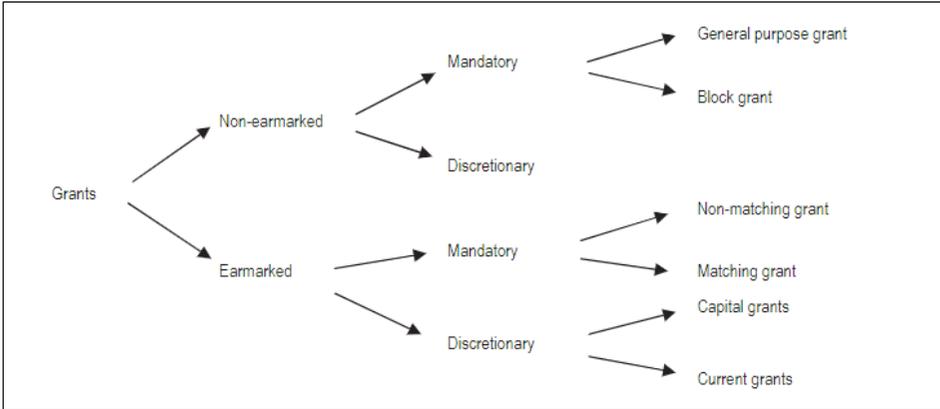
그러나 재정력 지수의 경우 분모인 기준재정수요의 산출이 다소 임의적이고, 특히 기준재정수요액의 80.0%를 차지하는 기초수요액의 경우 산정방식에 따라 규모가 달라질 수 있어 지방정부의 표준적인 행정수요를 일관성 반영할 수 있는가에 대한 논의가 있다(주만수, 2020). 또한 지방자치단체의 건전재정 운영도모 및 세입 증대 노력 촉진을 도모하기 위해 도입된 인센티브 제도인 자체노력 항목의 필요성에 관한 이견도 존재한다. 자체노력 반영의 부적절성과 자체노력 정도의 예측 어려움이 지적되기도 하고(배인명, 2001; 서정섭, 2010), 보통교부세 산정에 있어 인센티브 제도의 활용의 타당성을 지적하면서도 건전하고 책임성 있는 재정운용을 담보한다는 측면에서 그 제도의 가치를 인정한다(박완규, 2007; 서정섭, 2010).

2. 연구 지표

1) 세입 비율과 세출 비율

재정분권 수준을 측정하는 지표와 관련하여 그동안 여러 선행연구는 하위정부의 세출 비율(expenditure share) 및 세입 비율(revenue share)에 주목해왔다. 하위정부의 세출 비율은 지방정부의 지출 측면에 주목하여 총정부지출 대비 하위정부 지출로 산출되며 이는 모든 하위정부 지출이 상위정부의 통제로부터 자유로운 일반재원인 경우, 효과적인 지표라 할 수 있다. 즉, 하위정부의 지출이 모두 자체수입(own-source revenue)이나 무조건부보조금(lump-sum grants)으로 충당되는 경우 세출분권을 나타내는 지표로 활용될 수 있다. 그렇지 않은 경우, 예를 들어 특정 지출이 조건부보조금으로 충당되는 경우, 하위정부의 지출 결정은 상위정부로부터 영향을 받을 수 있으므로 세출비율은 재정분권 수준을 측정하는 지표로 활용되기에는 적절하지 않다.

그림 3-2 이전재원 유형



출처: Blöchliger & King(2007)

세입 비율은 이러한 문제에 대응하는 기존의 방식으로 총정부세입 대비 하위정부 세입으로 산출된다. 세출 비율과 세입 비율의 차이, 그리고 어떠한 지표가 재정분권 수준을 잘 나타내는지 정부 간 이전재원 규모 및 특성으로부터 발생한다. 만약 이전재원이 주로 무조건부보조금으로 이루어져 하위정부의 지출 재량이 폭넓은 경우 세출 비율은 세입 비율에 비해 재정분권 수준을 잘 나타내는 지표이며 반대의 경우에는 세입 비율이 더 나은 지표라고 볼 수 있다(Akai, 2013). 이를 종합하면 다음의 수식으로 나타낼 수 있다.

$$\text{평균비율} = f(\text{지출비율}, \text{세입비율})$$

만약 하위정부 총수입 가운데 자율적으로 사용할 수 있는 비율이 50%라면 ((자체수입 + 무조건부보조금)/하위정부 총수입 = 50) 위의 수식은 다음과 같다. 이 수식은 하위정부 간 지출재량권의 차이에 따라 다른 가중치를 부여함으로써 활용될 수 있다.

$$\text{평균비율} = \frac{\text{지출비율} + \text{세입비율}}{2}$$

2) 지출 자율성

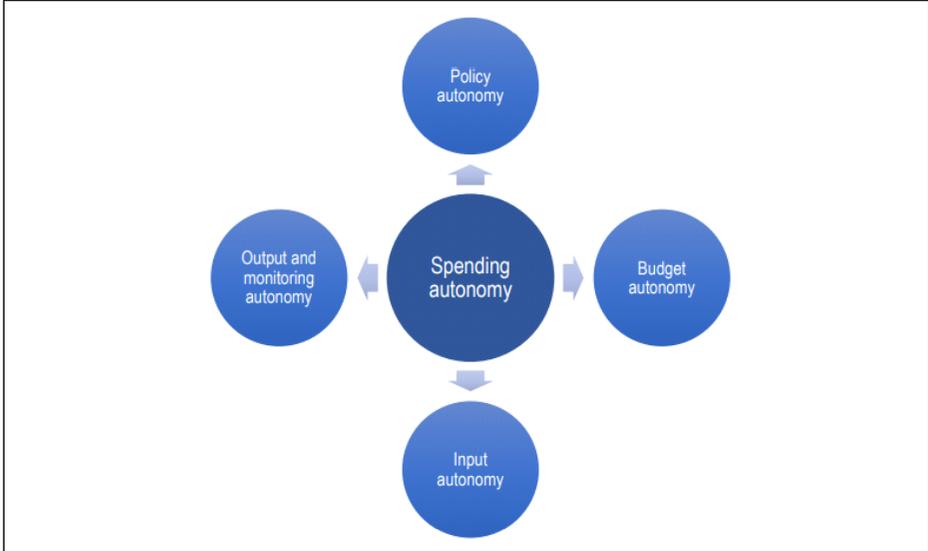
재정분권을 측정하는 다른 방식은 지출 측면에서의 자율성(spending autonomy)에 주목하는 것이다. 여기에서 자율성은 지출 결정에 관한 하위정부의 재량 수준을 의미하며 여러 선행연구에서는 하위정부 총지출 대비 하위정부 자체수입으로 이를 측정하였다. 만약 하위정부 총지출이 모두 자체수입으로 충당된다면 자율성은 1이 되고 이때 재정분권이 가장 높은 것으로 간주된다. 지출 자율성은 아래의 수식에 나타나는 바와 같이 이전재원 규모와 관련이 있다.

$$\begin{aligned} \frac{\text{이전재원}}{\text{하위정부 지출}} &= \frac{\text{하위정부 지출} - \text{하위정부 자체수입}}{\text{하위정부 지출}} \\ &= 1 - \frac{\text{하위정부 자체수입}}{\text{하위정부 지출}} = 1 - \text{자율성 지표} \end{aligned}$$

주목할 점은 자율성 지표는 지출 규모와 연관되어 있기 때문에 앞에서 살펴본 세출 비율 및 세입 비율이 매우 낮더라도 자율성 지표의 값은 높게 나타날 수 있다는 점이다.

다른 한편으로 지출 자율성과 관련하여 Bach, Blöchliger & wallau(2009)는 지방정부의 지출 자율성을 4개 범주(정책 자율성, 예산 자율성, 투입 자율성, 산출·모니터링 자율성)로 구분하고, 이를 기준으로 지출 자율성 지표를 개발하였다. 첫째, 정책 자율성(Policy autonomy)은 지방정부 의사결정자들이 주요 정책 목적과 주요 서비스 공급 측면에 대해 통제하는 정도를 의미한다. 둘째, 예산 자율성(Budget autonomy)은 지방정부 의사결정자들이 예산에 대해 통제하는 정도를 의미한다. 셋째, 투입 자율성(Input autonomy)은 지방정부 의사결정자들이 공무원 조직(인사, 급여 등)과 다른 투입 측면에 대해 통제하는 정도를 의미한다. 넷째, 산출 및 모니터링 자율성(Output and monitoring autonomy)은 지방정부 의사결정자들이 공급되는 서비스의 질과 양을 감독하고 평가하기 위한 장치에 대해 통제하는 정도를 의미한다.

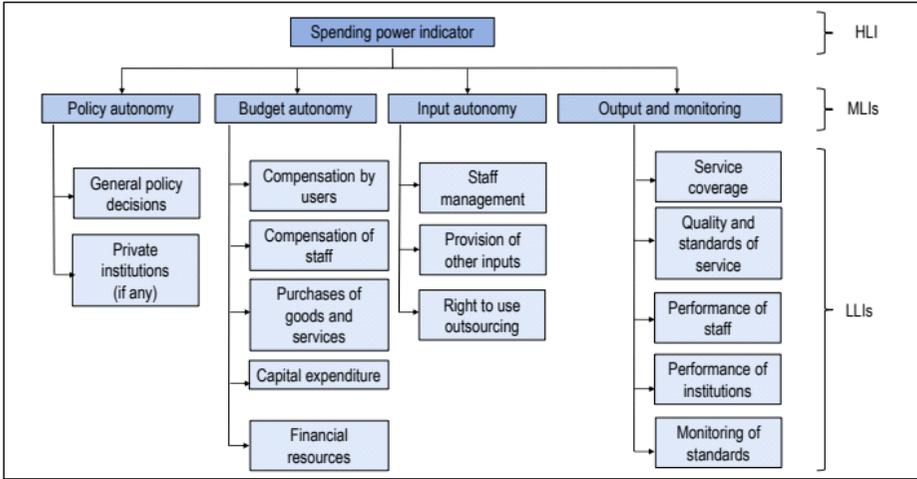
그림 3-3 지출 자율성 4가지 범주



출처: Bach, Blöchliger & Wallau(2009)

Bach, Blöchliger & Wallau(2009)의 지출 자율성 지표를 활용하여 Dougherty & Phillips(2019)는 26개 국가에 대한 설문조사를 통해 지방정부 지출 자율성을 다음과 같이 측정하였다. Dougherty & Phillips(2019)의 지출 자율성 지표는 15개 하위 수준 지표(low-level indicators: LLI), 4개 중위 수준 지표(medium-level indicators: MLI), 1개 상위 수준 요약 지표(high-level summary indicator: HLI)를 포함하는 지표 체계로 구성되었다.

그림 3-4 지출 자율성 측정지표 체계



출처: Dougherty & Phillips(2019)

3) 과세권

과세권(taxing power)은 OECD(1999)가 제안한 지표로 하위정부 수준이 보유하고 있는 조세에 대한 통제 수준을 의미한다. 이 지표는 기존의 세출 비율 및 세입 비율이 반영하지 못하는 하위정부의 재정적 의사결정권(fiscal decision-making power)을 고려한다(Kim, 2013). 즉, 하위정부 지출의 상당 부분이 정부 간 보조금에 의해 이뤄지는 경우 기존의 세출 비율 지표는 재정분권 수준을 과대추정할 수 있다. 또한 세입 측면에서도 하위정부의 세원 및 세율에 대한 결정을 중앙정부에서 한다면 세입 비율은 실제 하위정부의 재정력을 나타내지 못한다.

OECD(1999)의 과세권 개념은 조세와 관련된 모든 통제권을 중앙정부가 보유하고 있다는 상황을 가정한다. 그 후, 하위정부의 세율 및 세원에 대한 통제 수준에 따라 재정자율성을 구분한다. 즉, 하위정부가 중앙정부의 어떠한 통제 없이 세원과 세율을 모두 결정할 수 있는 경우 가장 높은 수준의 재정자율성을 보유한다고 본다. 구체적으로 이 보고서는 하위정부의 재정자율성을 조세권의 수준에 따라 다음과 같이 구분한다.

표 3-3 OECD의 과세권 개념에 따른 재정자율성 구분

범주	개념 정의
A	1 하위정부가 전적으로 세율 및 감세에 대한 권한을 보유하는 경우
	2 하위정부가 중앙정부와 협의하여 세율 및 감세에 대한 권한을 보유하는 경우
B	1 하위정부가 중앙정부가 설정한 범위 없이 세율을 조정할 수 있는 경우
	2 하위정부가 중앙정부가 설정한 범위 내에서 세율을 조정할 수 있는 경우
C	1 하위정부가 세금공제(tax allowance)에 대한 권한을 하는 경우
	2 하위정부가 세액공제(tax credit)에 대한 권한을 보유하는 경우
	3 하위정부가 세금공제 및 세액공제에 대한 권한을 보유하는 경우
D	1 하위정부가 전적으로 공동세(tax sharing)에 대한 결정을 할 수 있는 경우
	2 하위정부가 공동세에 대한 의사결정을 따라야 하는 경우
	3 중앙정부가 입법행위를 통해 공동세에 대한 결정을 하는 경우
	4 중앙정부가 매년 공동세에 관한 분담방식을 결정하는 경우
E	중앙정부가 하위정부의 세율 및 세원을 결정하는 경우
F	그 외

출처: OECD Fiscal Decentralisation database

OECD의 과세권 개념에 따른 재정자율성 구분은 여러 선행연구에서 기존의 세출 및 세입 비율 지표에 비해 우수한 지표로 인식되고 있다. 예를 들어 Ebel & Yimaz(2003)와 Thornton(2007)은 이 지표를 사용하였을 때, 재정분권이 경제성장에 미치는 효과가 선행연구와 상반된 결과를 도출하는 것을 확인하였고 Stegarescu (2005)는 세출 비율과 세입 비율을 재정분권 지표로 활용하는 것의 문제점을 지적하였다. OECD의 과세권 개념은 지방세입에서 중앙정부의 통제를 받는 세입을 제외함으로써 기존 재정분권 지표의 문제를 부분적으로 해결하지만, 특히 연방국가의 하위정부 수입 비율을 극단적으로 축소시킨다는 비판을 받기도 한다(Kim, 2013).

4) 다차원 지표

재정분권 수준을 완벽히 측정하는 지표가 어떤 것인지에 관해선 여전히 합의가 이뤄지지 않고 있다. 다만 단일지표나 평균 또는 지수와 같은 개념으로 재정분권의 다차원

성을 완벽히 포착할 수 없다는 점은 여러 선행연구의 공통된 의견이다(Schneider, 2003; Martinez-Vazquez & Timofeev, 2010; Liu et al., 2013).

이와 관련하여 Martinez-Vazquez & Timofeev(2010)는 재정분권의 다차원성을 고려한 분권 수준 측정을 위해 세입 권한(revenue-raising authority)과 지출 책임(expenditure responsibility)을 기준으로 기존의 재정분권 지표를 총 4가지로 구분하였다. 아래 표의 (1)은 중앙정부가 자금을 조달하고 집행하는 지출 비율을 의미하고 (4)는 하위정부가 자금을 조달하고 집행하는 비율을 나타낸다. 중앙정부가 하위정부로부터 보조금을 받아 집행하는 경우가 없는 경우, (2)는 0으로 고려 대상에서 제외된다. 이 표는 단일지표가 재정분권의 다차원성을 완벽히 포착할 수 없음을 나타낸다. 예를 들어, 세출 비율은 (3)과 (4)를 포함하지만 (1)과 (2)에서 얻을 수 있는 정보를 나타내지 못한다. 마찬가지로 세입 비율은 (4)의 정보만을 제공한다.

표 3-4 세입권한과 지출책임에 따른 구분

		세입권한	
		중앙정부에 의해 자금조달	하위정부가 자금조달
지출책임	중앙정부가 집행	(1)	(2)
	하위정부가 집행	(3)	(4)

출처: Martinez-Vazquez & Timofeev(2010)

Liu et al. (2013)은 Martinez-Vazquez & Timofeev(2010)가 제시한 구분을 연방-주-지방정부로 나눠 정부 간 재정관계 및 재정분권 지표를 총 6가지로 구분하였다. 예를 들어, 아래의 표에서 조지아주의 총지출(주정부+지방정부 지출) 가운데 40%가 가장 분권화의 개념에 부합하는 것으로 볼 수 있는(지방정부가 자금을 조달하고 집행하기 때문) (6)에 속한다. 이와 반대로, 상위정부(연방, 주)로부터 자금이 조달되고 주정부가 집행하여 가장 집권화된 분류에 해당하는 (1)과 (2)는 조지아주 총지출의 39%를 차지하는 것으로 나타난다.

표 3-5 미국 조지아주 주-지방정부 간 재정관계

		세입권한		
		연방정부에 의해 자금조달 (21%)	주정부에 의해 자금조달 (39%)	지방정부가 자금조달 (40%)
지출책임	주정부가 집행 (39%)	(1) 19%	(2) 20%	(3) <0.2%
	지방정부가 집행 (61%)	(4) 2%	(5) 19%	(6) 40%

출처: Liu et al.(2013)

앞서 단일지표가 재정분권의 다차원성을 완벽히 포착할 수 없음을 언급했듯이 Liu et al. (2013)의 구분 또한 이를 확인한다. 예를 들어, 아래의 표에 나타나는 바와 같이 세출 비율은 지출에 대한 정부 간 보조금과 자체수입의 상대적인 비율에 관한 정보를 제공하지 않는다. 아래에 정리된 재정분권 지표 가운데 평균 비율과 혼합 비율을 제외하고는 모두 세입 또는 세출 가운데 하나의 정보만을 제공한다. 따라서 다양한 정보를 제공한다든 측면에서는 평균 비율과 혼합 비율이 그 외 지표에 비해 우수하다고 할 수 있다.

표 3-6 주요 선행연구의 재정분권 지표

재정분권 지표	Liu et al.(2013)의 구분	선행연구
세출 비율 (expenditure ratio)	(4)+(5)+(6)	Oates(1972), Woller and Phillips(1998), Zhang and Zou(1998), Davoodi and Zou(1998), Akai and Sakata(2002)
세입 비율 (revenue ratio)	$\{(3)+(6)\}/\{(2)+(3)+(5)+(6)\}$	Oates(1972), Akai and Sakata(2002)
평균 비율 (average ratio)	{지출비율+세입비율}/2	Akai and Sakata(2002)
세입 자율성 (revenue autonomy)	$\{(3)+(6)\}/\{(4)+(5)+(6)\}$	Akai and Sakata(2002), Habibi et al.(2003)
수직적 불균형 (vertical imbalance)	$\{(4)+(5)-(3)\}/\{(4)+(5)+(6)\}$	DeMello(2000), Ebel and Yilmaz(2002)
혼합 비율 (composite ratio)	$(6)/\{(1)+(2)\}$	Martinez-Vazquez and Timofeev(2010)

출처: Liu et al.(2013)

5) 재정분할 지표

다음으로 Breton and Scott(1978)은 2개 이상의 하위정부 수준이 존재할 때 재정 분할(fiscal fragmentation) 정도를 측정하는 방법을 제시하였다. 이 방법은 각 수준의 정부(중앙, 광역, 지방)가 활용하는 자원이 상이하다는 가정 하에 각급 정부의 인구수 및 면적을 가중치로 활용하여 각급 정부가 총정부지출에서 차지하는 비중(E-scale indicator)을 산출한다. 이를 단순화하면 다음과 같다.

$$E = \frac{\text{중앙정부지출} + \text{광역정부지출} / \text{광역정부수} + \text{지방정부지출} / \text{지방정부수}}{\text{총정부지출}}$$

위의 수식은 각 지역의 인구수 및 면적을 가중치로 고려하지 않은 단순한 식으로 값이 0에 가까울수록 세출분권화가 이뤄진 것으로, 1에 가까울수록 집권화된 것으로 판단한다. Martinez-Vazquez & Timofeev(2010)는 Breton and Scott(1978)이 제시한 지표에 착안하여 세입 측면에서의 분권화수준(R-scale indicator)을 측정하였다.

$$R = \frac{\text{중앙정부세입} + \text{광역정부세입} / \text{광역정부수} + \text{지방정부세입} / \text{지방정부수}}{\text{총정부세입}}$$

표 3-7 재정분할을 고려한 재정분권 지표(예)

지역분할	재정분할(세입)	재정분할(세출)
1개 중앙정부	50%	30%
20개 광역정부	30%	20%
500개 지역정부	20%	50%

$$R\text{-scale} = 0.5 + 0.30/20 + 0.20/500 = 0.5154$$

$$E\text{-scale} = 0.3 + 0.20/20 + 0.50/500 = 0.3110$$

출처: Martinez-Vazquez & Timofeev(2010) 수정

6) 단순가중합 지표

Slavinskaite et al. (2020)은 단순가중합(simple additive weighting, SAW) 방법을 통해 재정분권의 다차원성을 단일지표로 나타내고자 하였다. 구체적으로 이 연구에서 사용한 단순가중합 수식은 아래와 같다.

$$S_j = \sum_{i=1}^m w_i \tilde{r}_{ij}$$

S_j 는 재정분권 관련 지표들의 단순가중합을 의미하며 w_i 는 각 재정분권 관련 지표들의 가중치를 의미한다. 마지막으로 \tilde{r}_{ij} 는 각 재정분권 관련 지표들을 세입 자율성에 대해 표준화한 값이다. 이 연구는 OECD Fiscal decentralization Database, World Bank database, Eurostat database의 자료를 활용하였고 사용한 재정분권 지표는 아래의 표와 같다. 단순가중합 방법을 통한 재정분권 지표의 산출은 계산이 용이하고 다양한 재정분권 지표가 포함하고 있는 정보를 하나의 수치로 나타낼 수 있다는 장점이 있다.

예를 들어, Slavinskaite et al. (2020)은 세입 자율성, 세출 자율성, 정부 간 보조금, 차입 자율성을 나타내는 세부 지표 24개를 사용하였다. 다음으로 각 세부 지표의 가중치를 설정한다. 10개의 세부 지표를 활용하고 모두 동일한 가중치를 부여한다면 각 지표별 가중치는 0.1이 된다. 그 후, 각 지표별 실측값을 최대값 또는 최소값을 기준으로 표준화한다. 예를 들어, 일반적으로 세입 자율성이 높을수록 재정분권 수준을 높게 평가하므로 재정자주도가 가장 높은 하위정부를 기준(1로 설정)으로 표준화한다. 이와 같은 방법으로 각 세부 지표를 모두 표준화하고 이를 앞서 설정한 가중치를 활용해 가중합하면 단순가중합 방법을 활용한 재정분권 지표가 산출된다.

표 3-8 단순가중합 산출을 위해 사용한 지표

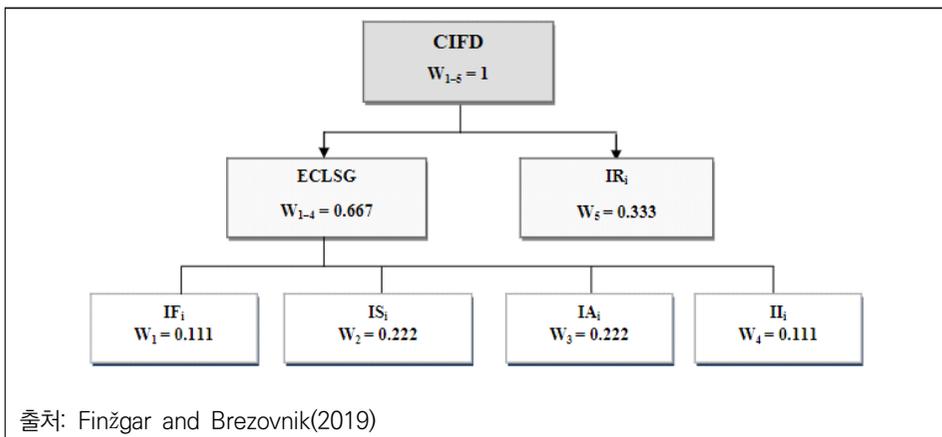
구분	세부지표
세입 자율성 (Revenue autonomy)	세입분권(Decentralization of revenue)
	재정자주도(Financial autonomy)
	지방세비중(Tax revenue as percentage of sub-central revenue)
	조세권(Tax autonomy)
	조세분권(Tax decentralization)
세출 자율성 (Expenditure autonomy)	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 일반공공서비스 지출 (Decentralization expenditure on general public services)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 국방 지출 (Decentralization expenditure on defense)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 공공질서 및 안전 지출 (Decentralization expenditure on public order and safety)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 경제개발 지출 (Decentralization expenditure on economic affairs)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 환경보호 지출 (Decentralization expenditure on environmental protection)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 주거 및 지역사회 지출 (Decentralization expenditure on housing and community)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 보건 지출 (Decentralization expenditure on health)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 문화 및 여가 지출 (Decentralization expenditure on recreation and culture)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 교육 지출 (Decentralization expenditure on education)
	GDP 또는 총정부지출 대비 하위정부의 사회보호 지출 (Decentralization expenditure on social protection)
정부 간 보조금 (Intergovernmental transfers)	하위정부 세입 중 이전재원 비중 (Transfers as percentage of sub-central revenue)
	하위정부 세출 중 이전재원 비중 (Transfers as percentage of sub-central expenditure)
	총정부 수입 중 이전재원 비중 (Transfers as percentage of government revenue)
	총정부 지출 중 이전재원 비중 (Transfers as percentage of government expenditure)

구분	세부지표
차입 자율성 (Borrowing autonomy)	GDP 대비 하위정부 부채 (Sub-central debts as percentage of GDP)
	광역정부 대비 하위정부 부채 (Sub-central debts as percentage of the state debt)
	하위정부 세입 대비 하위정부 부채 (Sub-central debts as percentage of the state debt)
	하위정부 세출 대비 하위정부 부채 (Sub-central debts as percentage of sub-central expenditure)
	차입권 (Borrowing autonomy)

출처: Slavinskaite et al.(2020) 수정

Finžgar and Brezovnik(2019)에서도 단순가중합 방법을 활용해 유럽연합(EU) 가입국의 재정분권 수준을 비교하였다. 이 연구는 각 세부지표별 가중치를 어떻게 설정하는지에 관한 시사점을 제공한다. 최종적으로 도출된 재정분권 지표를 의미하는 CIFD(conceptual index of fiscal decentralization)는 EU 가입국들이 1985년 서명한 지방자치에 관한 헌장을 의미하는 ECLSG(european charter of local self-government)와 지방자치단체 수준의 수를 의미하는 IR(indicator of the number of local government bodies)로 구성된다.

그림 3-5 단순가중합 가중치 설정(예)



이 연구는 ECLSG가 유럽의 지방자치 분야에서 가장 중요한 법률이라는 점을 들어 2/3(0.667)에 해당하는 가중치를 부여하고 ECLSG가 개별국가 내에서 확산됨에 따라 하위정부 계층이 자연스럽게 분화할 것이라고 가정하여 IR에 1/3(0.333)의 가중치를 부여하였다. 다음으로 ECLSG를 구성하는 하위항목에 대한 가중치를 부여하였는데 이 또한 연구자의 주관적인 판단에 근거한다. 이 연구에서는 ‘지방정부의 재정이 책임에 상응한다는 원칙(IS)’과 ‘지방자치의 원칙(IA)’을 ‘유연성의 원칙(IF)’과 ‘균등성의 원칙(II)’에 비해 중요하다고 판단했다. 구체적으로 IS는 지방정부의 지출이 중앙정부로부터의 조건부 재원으로 충당되는지, IA는 지방정부의 세율 및 요금에 관한 결정 권한 수준으로 측정되었다. 상대적으로 적은 가중치를 받은 IF와 II는 각각 지방정부가 이용할 수 있는 재정자원 개수와 지방정부 세입에서 차지하는 정부 간 보조금 비중으로 측정되었다.

7) 재정분권지수

마지막으로 재정분권지수(fiscal decentralisation index)는 재정분권 측정지표 간 결합을 통해 재정분권의 다양한 특성을 반영하기 위해 개발되었으며, 대표적으로 Vo(2008)의 재정분권지수를 들 수 있다. Vo(2008)가 제시한 재정분권지수의 첫 번째 구성요소인 지방정부의 재정적 자율성(fiscal autonomy)은 지방정부의 지출 중에서 자체수입에 의해 재원이 조달되는 비율을 의미하며, 지방정부의 총 지출 대비 자체수입의 비율(OSR/E)로 측정된다. 두 번째 구성요소인 지방정부의 재정적 중요성(fiscal importance)은 지방정부에 의해 수행되는 전체 공공부문의 지출 비율을 의미하며, 전체 공공부문 지출 대비 전체 지방정부의 지출(E/TE)로 측정된다. 마지막으로 재정분권지수(FDI)는 지방정부의 재정적 자율성과 재정적 중요성에 대한 기하평균으로 측정되며, 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$FDI = \sqrt{\left(\frac{OSR}{E}\right) \times \left(\frac{E}{TE}\right)}^8$$

8) 여기에서 $OSR = \sum_{i=1}^p OSR_i$ 은 전체 지방정부의 자체수입, $E = \sum_{i=1}^p E_i$ 는 전체 지방정부의 지출, TE는 전체 공공부문의 지출을 의미한다.

3. 종합 및 시사점

앞서 재정분권 정책의 추진 근거로 주로 활용되는 정책 지표와 기존 실증연구에서 많이 활용되어 온 재정분권 지표를 중심으로 지표별 특징을 상세히 살펴보았다. 이상의 내용을 종합하여 재정분권 영역별 대표 지표를 선별하고, 영역별 대표 지표의 강점 및 한계점 검토, 그에 따른 개선방안을 모색하고자 한다.

1) 세입 측면

세입 측면에서 재정분권 지표를 범주화하면 크게 재정 규모의 충분성, 세수의 충분성(자주재원 규모), 과세 자율성(권한)으로 구분할 수 있다.

먼저 재정 규모의 충분성은 지방정부의 세금, 부채, 보조금 등 모든 현금유입을 포함하는 것으로 “국가 전체수입에 비해 지방자치단체의 수입 규모”를 살펴보는 기본적인 방식이다. 해당 지표는 주로 국가 및 지방정부의 재정구조와 세입 특성에 관한 고려가 어려운 국가 간 비교연구에 유용한 방식으로 지방정부를 통해야 하는 자원의 총량을 통해 세입분권 수준을 검토한다. 그러나 해당 지표는 재원의 특성을 구분하기가 어려워 재원의 자율성을 평가할 수 없다는 한계점을 갖는다. 즉, 자체수입과 이전재원에 대한 구분이 어려워 단순히 집행만을 담당하고 있는 이전재원도 지방정부 수입에 포함되어 지방정부의 세입 자율성이 과대 추정되는 문제가 발생 될 수 있다.

두 번째로 세수의 충분성은 지역에서 자체적으로 조달할 수 있는 재원의 양이 충분한지를 측정하기 위한 것으로 “지방자치단체의 자체수입(지방세+세외수입)/일반정부 총수입(중앙+지방)”와 “지방세/총조세”를 주요 지표로 활용하며 특히, 전자의 경우 단순히 지방의 총재정 규모를 검토하는 방식으로 많은 선행연구에서 활용된다(Tanzi, 1995; Bird, 2000; McLure, 2000 등).

세수 충분성을 논의할 때 중요한 부분은 자체 재원에 관한 사항이다. 지방정부가 자체적으로 재원을 확충 할 수 있는 방법은 크게 두 가지로 하나는 지방세를 통한 자체재원의 확충이고, 다른 하나는 세외수입을 통한 자체재원의 확충이다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 자체수입 범주에는 지방세와 세외수입 모두 포함된다. 전체 정부 수입 대비 지방정부의 자체수입 비중을 통하여 지방자치단체의 자율성이 부여된 자체

수입 규모를 파악하는 것이다. 그러나 해당 지표는 지방세 과세 권한에 대한 중앙정부의 통제를 반영할 수 없어 엄격한 수준에서 자율적으로 사용할 수 있는 세수 충분성을 확인하기 어렵다는 한계점이 있다. 또다른 세수 충분성 지표로 국세 대비 지방세 비율을 살펴볼 수 있다. 2010년 이후 지방세 확대를 위한 다양한 정책적 노력이 시도되면서 2010년 지방소비세 신설을 통해 부가가치세 수입의 5%를 지방으로 이양하고 지방배분 비율을 지속적으로 상향 조정하였다. 그 결과 총 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 1990년 19.3%, 2011년 21.4%, 2021년 27.0%로 지속적 상승효과를 나타냈다(행정안전부, 2023).

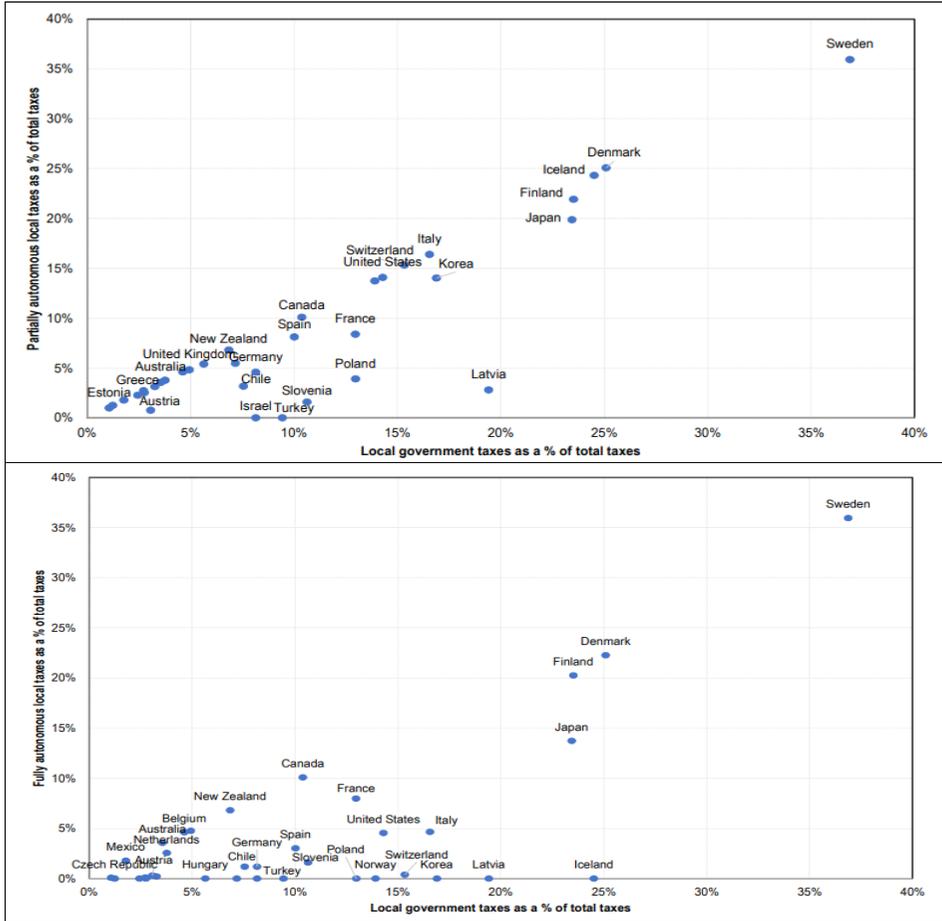
국세 대비 지방세의 규모는 지방정부의 재정수입 충분성을 보다 구체적으로 검토할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 즉, 지방세는 지방정부가 재정수입 충당을 위하여 주민의 재산이나 수익에 대해 징수하는 조세이고, 세외수입의 경우 사용료, 수수료에 가까운 개념으로 공물의 사용 및 서비스에 대한 사용료를 지급하는 목적으로 징수하는 재원이다. 재정 분권에서 자율성이 부여된 세수입의 충분성이 강조되는 이유는 지방 공공서비스(공공재화) 공급을 위해 필요한 재정지출 분야에 자유롭게 재원을 사용하기 위함이다. 세외수입과 지방세 모두 지방의 필요한 재정지출에 사용되는 재원이지만 세외수입의 경우 지방세 보다 사용 용도가 구체적이라는 점에서 지방재정으로서 지방세의 역할이 보다 중요하다.

그러나 국세 대비 지방세 비중을 통해 세수 충분성을 평가할 때 다음의 한계점이 있을 수 있다. 첫째, 지역별로 지방세 세목에 차이가 있다. 시·군세는 주민세·재산세·자동차세·담배소비세·주행세·지방소득세 등 다양하지만, 자치구세는 재산세·등록면허세의 두 가지 세목을 포함한다. 이처럼 세목 자체가 제한적이거나 수도권·비수도권과 같이 세입원 차이로 인해 지방세 규모가 작은 지역이 존재할 수밖에 없다. 둘째, 지방세가 지방의 자율적 의사결정을 통해 징수되는 재원이라는 점을 고려했을 때, 지방소비세와 같이 국세의 일부가 지방세로 전환된 경우 지방세가 충분히 증가한 것으로 볼 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 세입 수준을 통해 지방정부의 전반적인 재정력을 확인할 수 있는 측면에서는 의미가 있지만 지방소비세와 같이 국세의 일부가 지방세로 전환된 경우 실질적인 의미에서 지방세수가 충분히 확충되었다고 보기는 어렵다.

마지막으로 과세 자율성(권한)은 지방정부의 세율 또는 과세표준을 조정할 수 있는 자율적 권한의 정도를 평가하는 것이다. 지방세에 대한 과세 권한은 지방재정 수요를 반영한 세입 결정 조정 권한을 나타내므로 단순히 세입·세출 규모만을 추정하는 것보다 세입 측면에서의 자율성을 보수적으로 평가할 수 있는 장점이 있다.

일반적으로 OECD에서 발표하는 과세 자율성(tax autonomy) 지표가 가장 많이 이용되며 세목 결정권, 세율 결정권, 세금 감면 결정권, 조세 공유제도 수준에 따라 과세 자율성(tax autonomy)을 평가한다. 앞의 과세권 지표에서 확인하였듯 OECD는 과세 자주권 유형을 12개로 구분하여 과세자율성 수준을 평가한다. <OECD 과세자주권 유형의 분류>를 통해 우리나라 재정분권 수준을 평가하면 2018년 기준으로 우리나라 지방자치단체가 보유한 완전한 과세 자율성(a1-a2)은 0.0%이며, 부분적 과세 자율성(b1-d4)은 85.2% 수준으로 나타난다. 우리나라의 부분적 과세 자율성이 높게 나타나는 것은 탄력세율제도에 기인한 것으로 보인다. 우리나라는 제도상으로 탄력세율제도를 운영하고 있어 지방자치단체의 세율자율성 수준이 높게 평가되고 있으나 현실에 있어서 탄력세율 제도를 실시하지 않는 지방자치단체가 많기 때문에 부분적 과세 자율성 수준은 실제보다 과대평가된 측면이 있다.

그림 3-6 과세 자율성을 고려한 총 조세수입 대비 지방세 수입 비중(2018년)



주: 가로축은 총 조세 수입 대비 지방세 수입 비중을 의미하며, 세로축은 총 조세 수입 대비 과세 자율성(부분적, 완전한)을 가진 지방세 수입 비중을 의미함

출처: OECD(2021)

이상의 논의내용을 바탕으로 세입분권 측정 범주 및 세부 지표, 각 지표의 특징을 요약하면 아래와 같다.

표 3-9 세입분권 지표 특징

세입분권 지표 범주	세부 지표	지표의 특징
재정 규모의 충분성	지방정부 총수입 / 일반정부 총수입(중앙+지방)	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 지방의 재원활용 능력을 평가할 수 있고, 지방자치단체 세입 특성에 관한 고려가 어려운 국가 간 비교 연구에 유용한 방식 (한계점) 지방자치단체 자체수입과 이전재원에 대한 구분이 어려워 단순히 집행만을 담당하고 있는 이전재원도 지방정부 수입으로 포함되어 지방정부의 세입 자율성이 과대추정되는 문제 발생
세수의 충분성	지방자체수입(지방세+세외수입)/ 일반정부 총수입(중앙+지방)	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 지방자치단체의 자율성이 부여된 자체수입 규모를 파악하는데 유용함 (한계점) 지방세 과세권한에 대한 중앙정부의 통제를 반영할 수 없어 엄격한 수준에서 자율적으로 사용할 수 있는 세수 충분성 확인 어려움
	지방세/총조세	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 주요 자체 수입원인 조세를 중심으로 지방정부의 세입 규모를 확인할 수 있고, 조세 구조의 편향성을 확인할 수 있다는 점에서 의미가 있음 (한계점) 국세의 일부를 지방세로 전환한 세목에 대한 고려가 어려움(ex 지방소비세율의 인상을 통해 지방세 비중이 상승된 측면이 있지만, 지방소비세는 지방에 과세권이 주어진 세목이 아님) 지방세 규모가 작을 수밖에 없는 지역적 특성(비수도권 지역이거나 세목 자체가 제한적인 지역)을 반영하기 어려움
과세 자율성	과세자주권	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 세목신설권, 세율결정권, 감면결정권 등 전반적인 측면에서 지방세수의 과세권한을 측정할 수 있다는 점에서 의미가 있음 (한계점) 한국은 조세법률주의를 택하고 있기 때문에 중앙정부가 지방세 수입 및 지출 결정에 큰 영향력을 가지고 있어 과세자주권을 통해 재정 자율성을 측정하기 어려움
	지자체 세입 중 탄력세율제도 적용 세목 세입/ 중앙정부 총 조세수입	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 지방정부의 과세권을 인정한 세입 규모를 측정하였다는 점에서 의미가 있음 (한계점) 탄력세율을 적용한 세입 규모가 지방정부 세수에 유의미한 영향을 줄 정도가 아니기 때문에 재정 운영 자율성 추정을 위한 대표적 지표로 사용하기 어려움

2) 세출 측면

세출 측면에서 재정분권 지표는 지출 규모의 충분성, 재정지출 자율성, 재정지출 책임성으로 구분할 수 있다. 먼저 지출 규모의 충분성은 국가 전체 지출 대비 지방정부 지출 수준을 파악하는 것으로 지방정부에서 지출하는 재원의 총량을 통해 세출분권 수준을 평가한다. 즉, “지방정부세출/일반정부총세출(중앙+지방)”로 표현할 수 있으며, 해당 지표는 지출분권을 평가하는 전통적인 접근 방식으로 국가 재정에 관한 세부적 비교가 어려운 경우 특히 유용하다(Oates, 1985; Woller&Phillips, 1998; Schneider, 2003; World bank, 2014; Lessman, 2006; Sow&Razafimahefa, 2015). 그러나 해당 지표는 지방정부의 모든 지출이 지방정부의 자체 수입을 통해 충당되며, 상위정부로부터의 이전재원에 의존하지 않는 경우에만 재정분권 수준을 효과적으로 파악할 수 있다. 지방정부 지출 중 일부가 상위 정부의 이전재원에 의해 충당될 경우, 상위 정부가 이전재원의 규모와 지출 용도를 통제할 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라와 같이 중앙정부 이전재원에 대한 지방자치단체의 재정 의존도가 높은 경우 지방정부 지출 비중 지표는 재정분권을 측정하는데 효과적이지 않을 수 있다.

이러한 한계점을 보완하여 이전재원 규모와 유형을 고려할 수 있는 대안 지표로 지출 자율성, 지출 책임성이 논의된다. 지방에서 지출하는 재원이 중앙의 규제나 관리지침에 의해 통제받는다면 사실상 지방의 역할은 중앙정부의 서비스 제공을 대신해주는 대리인으로서 역할을 할 뿐이다. 이러한 이유로 지출 결정에 있어 지방으로 부여되는 자율성의 정도는 재정분권 측정의 중요한 요소로 강조된다(Grieken&Kantorowicz, 2019).

이전재원의 유형을 고려하여 지방 재정지출 자율성을 측정하기 위한 대표적 지표로 “(지방총세출-조건부 보조금)/(중앙정부세출-무조건부 보조금)”을 살펴볼 수 있다. 보조금은 사용 용도와 제약성에 따라 일반보조금(general grant), 무조건부 보조금(unconditional grant) 또는 특정보조금(specific grant), 조건부 보조금(conditional grant)으로 구분된다. 전자는 지방정부의 재정력 수준에 따라 일정한 금액을 교부하는 것으로 사용 용도를 지정하지 않는 특성이 있고, 후자는 재원의 사용 용도를 지정하여 교부하는 것으로 지출에 있어 지방자치단체의 재량권이 인정되지 않는 특성을 갖는다(박근후, 2019). 그러나 일반적으로 무조건부 보조금으로 알려진 지방교부세 중에서

도 용도 지정 사업이 존재하고, 지방 자체 지출 중에서도 경상경비에 해당되는 재원은 경직도가 높아 사실상 지출 자율성 낮은 재원이다. 그러나 해당 지표는 이전재원의 사용 용도 지정 여부만을 고려하고 있어 면밀한 지출 자율성 수준을 평가하기 어렵다는 한계점을 내포한다.

마지막으로 세출 분권을 측정하는 지표로 지출 책임성을 살펴볼 수 있다. 지출 책임성을 강조하는 선행연구는 지방정부에서 지출하는 재원의 원천이 자체 재원인지, 이전 재원인지에 따라 지출에 대한 책임성이 달라질 것이라 본다. 만약 지방정부로 주어진 재원의 규모가 충분하고, 지출에 대한 자율성이 높다 하더라도 재정에 대한 책임성이 낮은 경우 오히려 재정 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있음을 지적한다(Martinez-Vazquez & Timofeev, 2009). 일반적으로 지방정부의 지출 책임성을 강조하는 연구들은 지방자치단체가 자체적으로 수입을 확보하고 이를 통해 지출을 충당하는 경우, 즉 자체재원을 이용하여 재정을 운용하는 경우, 해당 지방자치단체의 재정 책임성이 높다고 평가하고, 반대로 지방자치단체가 중앙정부로부터 지원받은 재원을 주로 사용하여 지출을 충당하는 경우, 해당 지방자치단체의 재정 책임성이 상대적으로 낮은 것으로 평가한다. 재원 조달에 있어 자체 수입이 없는 경우 지출에 대한 책임 유인이 적으므로 세입 원천에 따라 지출 책임성이 달라질 것이라 보기 때문이다(Ahmad et al., 2008).

재정지출 책임성은 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)에 관한 논의를 통해서도 살펴볼 수 있다. 수직적 재정불균형은 중앙정부 사무가 지방으로 이양되면서 세원의 동시적 이양이 이루어지지 않아 지출에 필요한 세원이 충분하지 않은 경우, 발생하는 것으로 이해할 수 있다(하능식, 2016). 이때 지방은 상위정부의 이전재원에 의존할 수밖에 없는데 이전재원에 대한 의존도는 지방의 연성예산제약을 발생시켜 궁극적으로 지방의 지출에 대한 책임성을 약화시키는 문제를 가져오게 된다(Eyraud & Lusinyan, 2011).

그러나 우리나라와 같이 지역 간 세원분포의 격차가 커 수평적 세수 불균형 문제가 발생할 경우, 이전재원을 통한 지방재정보전은 불가피하다. 재정분권의 궁극적 목표는 지방자치단체 스스로 지역사회의 수요를 파악하고, 우선순위에 따라 예산을 편성하여 정책을 추진 할 수 있는 기회를 제공함에 있다. 이러한 점에서 지방이 자율적으로 예

산을 편성할 수 있는 재원의 규모가 충분히 보장되어야 하며, 이전재원의 보전이 불가피한 현 상황에서 최소한 지출에 대한 권한(자율성)을 함께 이양함으로써 재정지출에 대한 책임을 지방정부가 갖도록 할 필요가 있다.

이상의 논의 내용을 바탕으로 세출분권 측정 범주 및 세부 지표, 각 지표의 특징을 요약하면 아래와 같다.

표 3-10 세출분권 지표 특징

세출분권 지표 범주	세부 지표	지표의 특징
지출 규모의 충분성	지방정부세출/일반정부총세출(중앙+지방)	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 지방자치단체 세출 특성에 관한 고려가 어려운 국가 간 비교 연구에 유용한 방식 • (한계점) 지방정부 세출에는 이전재원이 다수 포함되어 있어 지방정부에서 자율적으로 사용 할 수 있는 지출의 규모가 충분한지 확인하기 어려움
지출의 자율성	(지방총세출-조건부보조금)/중앙정부세출-무조건부 보조금	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 지출 수준을 파악하기 용이함 • (한계점) 보조금 외에도 경직성 지출이나 의무지출에 해당되는 재원의 경우, 재정지출의 자율성이 높다고 보기 어려움
지출의 책임성	지방정부자체세입/지방정부세출	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 지방정부 지출 대비 자체수입 규모를 지방의 이전재원 의존도를 확인할 수 있음(이전재원 의존이 높을수록 재정지출 책임이 낮다고 봄) • (한계점) 이전재원에 대한 비중이 높은 재정적 특징을 갖는 국가의 경우 재정지출 책임성이 낮을 수밖에 없음

3) 개선방안

앞의 논의내용을 토대로 세입분권과 세출분권 측면에서 기존 지표의 한계점을 요약하고, 한계점을 보완할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

먼저 세입분권 측면에서 기존 지표의 가장 큰 한계점을 요약하면 지방자치단체의 수입규모가 과대 추정되는 경향이 있다. 특히, 완전한 지방 재원으로 보기 어렵고 명목상 지방세인 재원이 자체수입 범위에 포함되어 있어 이 부분에 대한 개선이 필요할 것

으로 보인다. 따라서 세입분권 수준을 측정할 때 명목상 지방세이지만 지방에서 사용할 수 없는 비지방재원은 반드시 제외될 필요가 있고, 지역별 재정구조의 차이가 크기 때문에 적어도 광역자치단체와 지방자치단체의 세입분권 지표는 구분하여 검토될 필요가 있다.

다음으로 세출분권 측면에서 기존 지표의 가장 큰 한계점은 지방자치단체 지출 재원에 이전재원과 비지방재원이 모두 포함되어 있어 지출 규모의 비중이 과대 추정되는 경향이 있다. 다만, 우리나라 지방재정은 구조적으로 지방의 재정 권한이 제약적일 수밖에 없고, 재역 간 재정 격차가 큰 상황이기 때문에 이전재원을 통한 지방재정의 보전이 불가피하다. 따라서 앞의 ‘재정분권 지표 영역·목표·기준’ 표를 통해서도 제시한 바와 같이 재원의 원천이 자체수입이든, 이전재원이든 관계없이 지방의 재량적 판단으로 재원의 용도와 규모를 결정할 수 있는 재원을 포함하여 세출분권 수준을 측정할 필요가 있다.

제3절 대안적 재정분권 측정지표

1. 세입 측면

세입분권 수준을 평가할 때 선행연구에서 강조하는 대표적인 요소로 ‘과세권’, ‘자체재원 규모의 충분성’을 살펴볼 수 있으나 본 연구는 과세권에 대한 논의보다 ‘자체수입 규모의 충분성’을 중심으로 세입 분권 수준을 살펴보고자 한다.

법률적 측면에서 우리나라는 세목과 세율에 관한 지방자치단체의 결정 권한 주어져 있지 않으며 지방세 일부 세목에 대한 세율 조정 권한만을 부여한다. 이러한 이유로 우리나라 과세자주권을 평가하는 연구 대부분은 탄력세율 적용 가능 세목을 중심으로 세입분권 수준을 논의한다. 탄력세율 제도는 지방자치단체로 과세권을 부여함으로써 재정분권을 강화하기 위한 주요 재정정책 중 하나임이 분명하다. 그러나 여러 이유로 실제 탄력세율을 적용하는 경우가 매우 드물고, 지방세입에서 차지하는 부분이 미미하여 규모 측면에서 큰 의미를 갖기는 어렵다. 세율의 확대로 인한 조세저항 문제, 세입 확장으로 인해 지자체로 교부되는 교부세의 감소 등의 문제로 탄력세를 활용할 유인이 존재하지 않는 상황이기 때문이다.

따라서 본 연구는 ‘자체수입 규모의 충분성’을 중심으로 세입분권 지표의 개선방안을 모색하고자 한다. 기존 실증연구와 정책 지표의 한계점을 보완하여 세입분권 대안 지표를 구성하고, 지방자치단체 스스로 조달할 수 있는 재원의 규모가 충분한지를 살펴보고자 한다.

세입분권 대안 지표를 구성할 때 크게 두 가지 측면에서 지표의 개선방안을 고민하였다. 첫째, 대표적인 자체 수입원으로 논의되는 지방세를 모두 완전한 지방 재원으로 볼 수 있는가에 대한 부분과 둘째, 지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 지표로 총계 기준의 지표⁹⁾를 사용하고 있는데 이 부분을 보완함으로써 재원의 중복 계산 부분을 최소화할 수 있는 방안에 대한 부분이다.

먼저 지방세에 대한 검토 결과 11개의 지방 세목 중, 완전한 지방재원으로 보기 어

9) 이론적·정책적 측면에서 활용되는 지표는 지역별 총예산 대비 자체수입 비중으로 우리나라 재정자립도 측정방식과 유사하다. 하지만 개별 자치단체별 재정자립도의 산출은 총예산규모로 산출하고 있어 내부 거래 등 재원 간 중복 계산 부분을 고려하고 있지 못하다는 단점이 있다.

려운 세목 즉, 명목상 지방세이지만 지방에서 사용할 수 없는 비지방재원인 지방세를 제외하는 방안을 검토하였다.

구체적으로 우리나라 지방세 중 지방교육세와 주행분 자동차세 중 유가보조금 부분은 지방자치단체의 일반재원으로 사용될 수 없다(하능식, 2016). 지방교육세는 전액 교육비특별회계로 전입되므로 지방자치단체의 재원으로 보기 어렵고, 시·도 본청에서 전출하여야 하는 대표적인 법정전출금에 해당되기 때문이다. 또한 주행분 자동차세의 경우 「지방세기본법」 제8조에 따라 보통세로 구분되고 있어 지방세 수입에 포함되고 있으나 주행분 자동차세 세수 대부분(전체 75% 이상)이 유류세 보조금에 해당되는 재원이이며, 실질적으로 보통세의 역할을 하고 있지 못하다(오나래, 2020; 유태현, 2023). 이러한 이유로 주행분 자동차세로 인한 지방자치단체의 재정지표 왜곡 문제가 발생되고 있고, 지자체 자체 세입(지방세)에서 제외되어야 하는 재원으로 논의된다(유태현, 2023).

따라서 자체 수입원으로 지방세를 검토할 때 지방교육세와 주행분 자동차세(유류보조금)분을 제외하여 자체세입 규모를 추정함으로써 비지방재원으로 인한 지방재정 구조의 왜곡을 최소화하고자 한다.

다음으로 총계 개념의 세입분권 지표를 순계 개념으로 전환하기 위한 방안으로 자치단체 내 재원 조정 부분을 반영하고자 하였다. 자치단체 내 재원 조정과 관련된 대표적 재원으로 조정교부금을 살펴보았다. 조정교부금은 자치구 조정교부금과 시·군조정교부금으로 구분되는데 광역자치단체에서 기초자치단체로 교부하는 이전재원으로 분류된다. 그러나 광역자치단체 입장에서 조정교부금은 기초자치단체로 이전되는 재원임에도 불구하고, 총수입에 포함되어 있으므로 조정교부금분에 대한 조정이 필요하다.

다만, 조정교부금을 광역자치단체 수입에서 제외하는 경우 지방자치단체 전체 수입 규모가 크게 줄어들기 때문에 실제 조정교부금은 사용하는 지역에 포함시킬 필요가 있다. 따라서 실질적으로 조정교부금을 활용하는 기초자치단체 자체 수입 부분에 조정교부금을 포함하고자 하며, 최종적으로 조정하고자 하는 세입분권 지표는 아래와 같이 요약할 수 있다.

〈 세입분권 대안 지표 〉

- 광역자치단체 ①: 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금)) / 지자체총수입
- 광역자치단체 ②: 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금+주행분 자동차세 유류보전분)) / 지자체총수입
- 기초자치단체: 자체수입(지방세+세외수입+조정교부금) / 지자체총수입

주1: 주행분 자동차세 유류보전분의 경우 데이터 접근성의 문제로 인하여 기초자치단체 조정을 하지 못함
 주2: 지자체총수입(지방세수입+세외수입+지방교부세+조정교부금+보조금+지방채+보전수입등내부거래)
 주3: 법정교육재정전출금은 교육비특별회계 법정전출금을 의미함

2. 세출 측면

세출 측면에서 재정 분권은 지방자치단체의 지출 규모, 지출 자율성(권한), 지출 책임성을 중심으로 논의된다. 먼저 지방자치단체의 지출 규모의 충분성 측정을 위하여 중앙의 지출 규모와 지방의 지출 규모를 비교할 수 있다. 2010년부터 2021년까지 중앙과 지방의 총 지출 규모를 비교해 보면 지방자치단체의 지출 규모 비중이 점차 증가하고 있는 것으로 나타나며, 2021년 기준 국가 총 재정지출의 약 60% 수준(지방교육비 포함)이 지방에서 지출하고 있는 것으로 나타난다. 중앙과 지방의 전체 지출 규모를 중심으로 세출분권 수준을 평가한다면 우리나라 재정분권 수준은 결코 낮지 않다. 그러나 중앙의 통제력이 높은 이전 재원이나 실질적 측면에서 지방재원으로 보기 어려운 지방교육비 등의 예산을 고려한다면 해당 지표로 재정분권을 평가하는 것은 타당한 방식이라 보기 어렵다.

표 3-11 중앙과 지방자치단체 재정지출 규모 비교(당초예산 기준)

구분	중앙정부		자치단체		지방교육	
	금액(억원)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)
2010	1,362,357	43.7	1,335,584	42.8	421,205	13.5
2011	1,373,856	42.8	1,364,800	42.5	473,857	14.7
2012	1,460,915	42.8	1,440,069	42.2	509,792	15
2013	1,525,707	42.6	1,509,667	42.1	549,625	15.3
2014	1,579,905	42.3	1,600,229	42.8	558,879	14.9
2015	1,669,023	42.5	1,694,587	43.1	563,503	14.4
2016	1,722,733	41.9	1,808,523	43.9	582,628	14.2
2017	1,691,075	40	1,907,660	45.1	629,893	14.9
2018	1,812,512	39.5	2,080,476	45.4	693,822	15.1
2019	1,913,463	38.5	2,306,449	46.4	754,402	15.1
2020	2,163,914	40.7	2,396,034	45.0	761,310	14.3
2021	2,413,619	42.8	2,484,016	44.0	745,751	13.2

주: 지방예산규모 > 국가재정과의 비교(당초예산 기준)

출처: 행정안전부 통합재정개요(상) 각 연도

우리가 지향하는 재정분권의 방향이 중앙정부의 규제와 지침을 따르는 방식이 아닌, 지방자치단체의 의지와 우선순위에 따라 자율적으로 재정을 운영하는 방식이라면 지출의 원천이 자체 세입으로 이루어지는 것이 타당하다.

자체 재원을 통한 지출의 자율성은 특히 두 가지 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 자체 재원을 통한 지출은 지방자치단체가 지역주민의 다양한 요구와 우선순위에 맞게 지출을 계획하고 실행할 수 있는 유연성을 제공한다. 중앙정부의 재정지원은 종종 특정 정책 목표나 우선순위에 따라 제한될 수 있으나, 자체 재원을 이용하는 경우에는 지방자치단체가 지역적인 우선순위와 상황을 고려하여 예산을 할당하고 운용할 수 있다. 둘째, 자체 재원을 통한 지출은 지방자치단체의 책임성을 높여준다. 지방자치단체는 자체적으로 수입을 얻고 사용하는 권한을 가질 때, 그에 따른 책임도 부여된다. 재정사업의 필요성에 대한 이해와 결과에 대한 책임은 지방자치단체가 재정 자율성을 행사할 때 중요한 고려사항이 된다. 지방자치단체는 예산편성과 지출 결정에 있

어서 투명성과 효율성을 높이기 위해 노력하게 되고, 지역주민들의 요구와 이익을 고려하여 적절한 지출을 추진하게 된다.

그러나 우리나라의 경우 제도적·환경적 요인으로 지방자치단체의 재정 권한이 제약적일 뿐 아니라, 지역 간 재정 격차도 큰 상황이기 때문에 이전재원을 통한 지방재정 보전은 불가피하다. 이러한 상황에서 지출의 자율성과 책임성을 함께 부여할 수 있는 방법은 재원의 원천이 자체 수입이든, 이전 재원이든 관계없이 지방의 재량적 판단으로 재원의 용도와 규모를 결정할 수 있는 재원이 보장되는 것이다. 이러한 개념을 적용할 수 있는 재원으로 자체사업비를 활용하고자 한다. 자체 사업은 지방자치단체 스스로 필요한 사업을 결정하고 행사하는 사업으로 세출부문의 자율성을 대표하는 지표로 논의되기도 한다(이상용·하능식, 2007; 한재명·김성수, 2016; 김수홍, 2018). 따라서 지자체 총수입 대비 자체사업비의 규모를 통하여 지방의 지출 자율성 및 책임성이 부여된 재원의 규모가 충분한지를 살펴보고자 한다.

〈 세출분권 대안지표 〉

- 자체사업비(정책사업예산액-보조사업예산액)/ 지자체 총수입

주: 지자체총수입(지방세수입+세외수입+지방교부세+조정교부금+보조금+지방채+보전수입등내부거래)

3. 기대효과

재정분권에 관한 기존 지표 특성 분석을 통하여 몇 가지 한계점을 검토하고, 한계점을 보완하기 위한 개선방안을 모색하였다.

세입분권 측면에서 특히 주안점을 둔 부분은 ‘비지방재원을 제외하여 분권 수준을 측정하는 것’ 이고, 세출분권 측면에서 주안점을 둔 부분은 ‘지출 규모와 사용 용도에 있어 지방자치단체의 자율성을 측정하는 것’ 이다. 그리고 공통적으로 세입과 세출 모두 지방자치단체의 실질적인 재정분권 수준을 추정해야 하며, 지방자치단체가 실제로 보유하고 있는 재정적 자율성과 책임성을 과대 추정하거나 과소 추정하지 않아야 한다는 것이다.

기존의 재정분권 지표, 특히 양적 측면에서 재정분권 수준을 논의하는 지표는 비지방재원에 대한 고려가 충분하지 않았기 때문에 지방자치단체의 재정분권 수준을 과대평가하는 경우가 있었다. 그리고 동시에 실제 지방 재원을 사용하고 있음에도 세입의 범주에 포함되지 않아 재정분권 수준이 과소평가되는 측면¹⁰⁾도 존재하였다.

본 연구에서 제시한 대안 지표는 이와 같은 문제점을 최대한 보완하여 객관적으로 재정분권 수준을 측정하였다는 점에서 의미가 있다. 또한 본 연구에서 제시한 지표는 데이터의 접근성이 높고, 연구자의 주관을 반영하는 부분이 없어 재정분권 수준 측정의 접근성과 객관성이 높다.

아울러 재정 분권 영역별 지표의 목표가 구체적으로 제시되어 있고 지표의 측정이 어렵지 않으므로 재정분권 수준의 연속적 점검이 가능하다. 따라서 재정분권 수준의 상시 검토가 가능하여 정책방향과 일치성을 점검하기 좋고 지속적 검토를 통해 문제점을 발견하며, 문제점을 개선할 수 있는 구체화된 목표 제시가 가능할 것으로 보인다.

10) 예를 들면, '조정교부금'에 대한 고려가 해당 된다. 조정교부금은 사실상 지방세로 징수된 세금이지만 광역에서 기초자치단체로 교부된다는 이유로 이전 재원으로 분류되었다. 하지만 조정교부금은 '기초자치단체'에서 사용하는 재원이기 때문에 광역자치단체의 자체 세입에 포함되는 것 보다 기초자치단체의 자체 세입에 포함되는 것이 바람직하다.

4

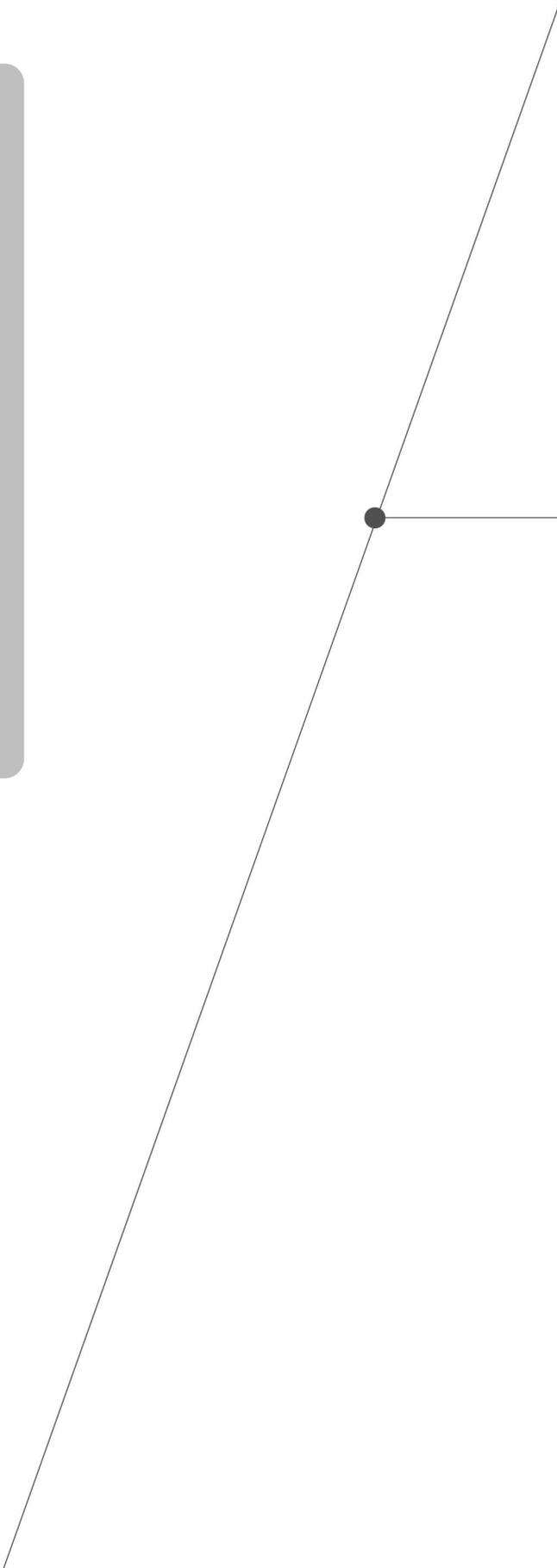
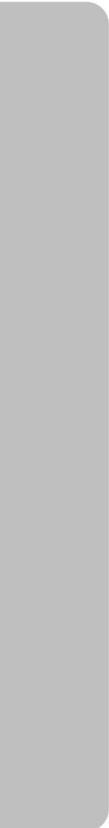
대안적 재정분권 측정지표 적용 결과

제1절 재정분권 측정지표 간 비교

제2절 지방자치단체 유형별 비교

제3절 재정분권 수준의 종합적 검토





Korea Research Institute for Local Administration



제1절 재정분권 측정지표 간 비교

1. 세입분권 지표

우리나라 지방자치단체 세입분권 수준은 주로 “자체수입((지방세+세외수입) / 지자체총수입)”을 중심으로 논의되어왔다. 해당 지표는 재정자립도 수준을 파악하는 지표로 재정자립도는 우리나라 지방자치단체의 재정 규모를 파악하는 기본적인 지표이며, 재정분권 정책의 근거 지표로도 이용된다(이영·현진권, 2006; 유태현·임상수, 2018; 주만수, 2014).

그러나 기존 세입분권 지표는 비지방재원이 상당 부분 포함되어 있어 지방자치단체가 실질적으로 보유하고 있는 재정적 자율성과 책임성을 과대 추정할 가능성이 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 실질적인 재정적 자율성과 책임성을 파악하기 위해서는 지방자치단체가 보유하고 있는 자원 중 비지방재원에 해당하는 부분을 제외하고 세입분권 수준을 살펴볼 필요성이 있다.

대안지표에 따른 지방자치단체 간 세입분권 수준을 파악하기에 앞서 기존에 활용되어 온 지표와 대안지표 간 세입분권 수준의 차이를 살펴보고자 한다. 이후 기존지표와 대안지표 간 세입분권 수준의 차이가 발생하는 요인을 검토하고, 대안지표 적용을 통해 지방자치단체 유형별, 특성별 세입분권 수준을 면밀히 비교·검토하고자 한다.

세입 측면에서 재정분권 대안지표는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 살펴볼 수 있고, 광역자치단체 세입분권 지표는 대안지표 1과 대안지표 2로 구분된다.

기본적으로 광역자치단체 세입분권 수준 측정을 위한 대안지표는 “자체수입[(지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금)]/ 지자체총수입”이다. 기존 지표와 대안지표의 가장 큰 차이점은 자체수입분에서 비지방재원인 법정교육재정전출금과 조정교부금의 제외 여부이다. 기존지표는 비지방재원을 제외하기 이전이고, 대안지표

는 비지방재원을 제외하고 난 이후이다.

추가적으로 광역자치단체의 세입분권 지표를 1과 2로 구분한 이유는 분자의 지방세 중에서 “주행분 자동차세 유류보전분”에 해당하는 재원이 특별시 및 광역시세¹¹⁾에 해당되기 때문에 “주행분 자동차세 유류보전분”을 포함하는 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분하여 살펴보았기 때문이다.

이상의 내용을 간략히 요약한 세부 지표 내용은 아래와 같다.

〈 세입분권 지표 〉

- **기존지표**
 - 자체수입(지방세+세외수입) / 지자체총수입
- **대안지표**
 - 광역자치단체 ①: 자체수입[(지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금)] / 지자체총수입
 - 광역자치단체 ②: 자체수입[(지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금+주행분 자동차세 유류보전분)] / 지자체총수입

주1: 지자체총수입(지방세수입+세외수입+지방교부세+조정교부금+보조금+지방채+보전수입등내부거래)

주2: 법정교육재정전출금은 교육비특별회계 법정전출금을 의미함

주3: 모든 지표는 비중으로 변환함

먼저 기존지표와 대안지표 1을 비교하기 위하여 2011년-2021년 동안의 광역자치단체 세입분권 수준을 살펴보았다. 분석 결과 기존 분석 지표의 자체수입(지방세+세외수입)을 그대로 적용했을 때와 자체수입 중, 법정전출금 및 내부거래 비용을 일부 조정했을 때 세입분권 수준에 있어 큰 차이가 나타나고 있는 것을 확인할 수 있다.

지방세와 세외수입은 지방의 대표적인 자체수입으로 논의되고 있으며, 지역의 재정력 수준을 나타내는 대표적 정책 지표인 재정자립도 측정에도 활용되는 지표이다. 그

11) 자동차세는 특별시 및 광역시 그리고 시군세에 해당되며, 정액보전분과 유류보전분으로 구분된다. 정책보전분은 지자체 일반회계로 귀속되는 재원이고, 유류보전분은 운수업체 등에 지원되는 재원이다. 따라서 실질적으로는 주행분 자동차세의 정액보전분만이 지자체로 귀속되는 지방재원으로 볼 수 있다. 결론적으로 특별시 및 광역시 그리고 시군의 경우 유류보전분에 해당하는 금액은 지방재원으로 보기 어렵다.

러나 명목상 지방세라 하더라도 지방세로서 역할을 수행하지 못하는 세목이 존재하며, 따라서 실질적인 지방의 재정분권 수준 측정을 위해서는 비지방재원에 대한 보수적 접근이 필요할 것으로 보인다.

표 4-1 광역자치단체 세입분권 수준 비교 1

(단위: %)

지표 구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
기존지표	45.2	46.4	45.9	35.5	36.0	36.9	39.9	39.1	36.8	37.9	35.9	39.6
대안지표 ①	33.0	33.9	34.4	24.4	24.9	25.3	27.4	26.8	25.0	27.2	25.7	28.0

주: 광역자치단체 세입분권 지표

- 대안지표 ① : 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금)) / 지자체총수입
- 기존지표 : 자체수입((지방세+세외수입) / 지자체총수입

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

광역자치단체 세입분권 수준 측정을 위한 두 번째 대안지표로 “자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금+주행분 자동차세 유류보전분) / 지자체총수입”을 살펴볼 수 있다. 광역자치단체 세입분권 지표를 두 개로 구분한 이유는 주행분 자동차세가 특광역시·시세에 해당하기 때문에 추가 지표를 통해 서울, 인천, 광주, 대구, 부산, 울산, 세종의 자체수입 부분을 별도로 살펴보기 위함이다.

7개 특별시 및 광역시를 대상으로 자체수입 조정 전(지방세+세외수입 전체) 기존 지표와 대안지표 ①(법정교육재정전출금+조정교부금 제외), 대안지표 ②(법정교육재정전출금+조정교부금+주행분 자동차세 유류보전분 제외)를 비교한 결과 자체세입(지방세+세외수입)을 그대로 적용했을 때와 자체세입 중 비지방재원분을 제외했을 때 세입분권 수준의 차이가 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 대안지표 1과 대안지표 2를 통해 지방세 중 법정전출금에 대한 부분을 고려할수록 지역의 세입분권 수준이 낮아지는 것을 확인할 수 있었다.

먼저 광역자치단체 전체 세입분권 수준의 비교에 앞서 자체수입분에서 법정교육재정전출금과 조정교부금을 제외하기 이전 지표와 제외하고 난 이후의 대안지표를 비교해보았다. 분석 결과 일반적으로 활용되는 자체수입(지방세+세외수입)을 그대로 적

용했을때와 자체수입 중, 법정전출금과 내부거래 비용을 일부 조정했을 때 세입분권 수준의 차이가 크게 나타나고 있는 것을 확인할 수 있었다.

표 4-2 광역자치단체 세입분권 수준 비교 2

(단위: %)

지	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
기준지표	59.8	46.9	47.3	48.4	51.4	49.7	46.5	45.0	44.0	50.0
대안지표 ①	47.2	34.7	35.3	35.7	37.9	36.5	34.6	33.9	32.9	36.5
대안지표 ②	45.2	32.8	33.2	33.8	36.1	34.6	33.2	32.3	31.5	34.7

주1: 광역자치단체 세입분권 지표

- 대안지표 ① : 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금) / 지자체총수입

② : 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금+주행분 자동차세 유류보전분) / 지자체총수입

- 기준지표 : 자체수입((지방세+세외수입) / 지자체총수입

주2: 특광역시만을 대상으로 분석함(서울, 인천, 광주, 대구, 부산, 울산, 세종)

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

지역별 법정전출금의 총 규모를 보다 세밀하게 파악하기 위하여 지역별 지방세 대비 법정전출금(법정교육재정전출금+주행분 자동차세 유류보전분)의 비중을 살펴보았다. 그 결과 지자체별 지방세 총 규모에서 20%이상이 비지방재원에 해당하는 하는 것으로 파악되었다.

표 4-3 특별시·광역시 법정전출금 규모

(단위: %)

지역	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
전체	26.3	24.6	23.8	23.2	21.8	21.7	20.2	20.0	20.0	22.4
광주	26.2	25.7	24.7	25.0	21.9	23.4	21.4	23.7	22.8	23.9
대구	28.3	27.6	25.4	22.4	24.5	23.7	22.2	18.8	19.8	23.6
대전	27.3	26.6	25.2	26.2	25.3	22.8	21.7	21.3	20.2	24.1
부산	27.3	26.8	24.6	21.7	22.5	21.7	22.8	20.5	20.9	23.2
서울	22.7	21.7	20.5	20.1	20.2	20.5	18.0	19.1	19.0	20.2
세종	24.8	18.9	21.8	20.5	13.6	13.9	12.9	14.5	14.5	17.3
울산	25.6	25.1	22.9	23.9	24.3	25.6	20.1	21.7	21.3	23.4
인천	28.3	24.7	25.0	26.0	22.0	22.1	22.7	20.9	21.2	23.7

주1: 특광역시 법정전출금 규모(%)=(법정교육재정전출금+주행분 자동차세 유류보전분)/지방세

주2: 분석 대상= 서울, 인천, 광주, 대구, 부산, 울산, 세종

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

다음으로 기초자치단체 세입분권 수준 측정을 위한 지표는 “자체수입(지방세 + 세외수입 + 조정교부금) / 지자체총수입”이다. 기초자치단체의 경우 자체수입분에 조정교부금을 포함하여 세입분권 수준을 살펴보았다.

기초자치단체 지표와 관련하여 두 가지 검토사항이 있다. 첫째, 기초자치단체의 지방세 역시 광역자치단체와 마찬가지로 비지방재원으로 분류되는 재원이 있다. 앞서 광역자치단체의 자동차세 유류보전분의 경우 시·군세에도 해당되므로 기초자치단체 지방세에서 해당 재원의 규모를 제외하는 것이 필요하다. 그러나 현재 공개되는 데이터로 기초자치단체의 자동차세 유류보전분을 확인하기 어렵다. 따라서 기초자치단체의 경우 자동차세 유류보전분을 제외하지 못하였다.

둘째, 조정교부금을 자체수입에 포함하였다. 조정교부금은 광역자치단체에서 기초자치단체로 교부하는 이전재원으로 명목상 이전 재원으로 분류된다. 하지만 조정교부금¹²⁾의 원천을 살펴보면 광역세에 해당되기 때문에 조정교부금은 이전 재원이 아닌,

12) 조정교부금은 특별시·광역시에서 기초자치단체로 교부하는 재원과 광역시·도에서 기초자치단체로 교부하는 재원이 있으며, 전자는 7개의 보통세의 일부를 조정교부금으로 활용하고, 후자는 광역시·도세의 일부를 조정교부금으로 활용한다.

지방세의 기능을 수행한다고 보아야 한다. 물론 조정교부금이 기초자치단체 세목에 해당되지는 않으나 큰 틀에서 '지방세'에 해당하고 기초자치단체에서 사용하는 재원이기 때문에 기초자치단체의 자체수입에 포함하는 것이 적절하다고 판단된다.

특히, 광역자치단체의 세입 부분에서 조정교부금을 제외한 상황에서 기초자치단체 세입 부분에도 조정교부금을 포함하지 않는다면 지방자치단체 세입분권 수준이 전체적으로 과소 추정될 수 있다.

〈 세입분권 지표 〉

- **기존지표**
- 자체수입(지방세+세외수입) / 지자체총수입
- **대안지표**
- 자체수입(지방세+세외수입+조정교부금) / 지자체총수입

주1: 주행분 자동차세 유류보전분의 경우 데이터 접근성의 문제로 인하여 기초자치단체 조정 하지 못함

주2: 지자체총수입(지방세수입+세외수입+지방교부세+조정교부금+보조금+지방채+보전수입등내부거래)

주3: 모든 지표는 비중으로 변환함

표 4-4 기초자치단체 세입분권 수준 비교

(단위: %, %p)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균	
기초 전체	기존 지표	33.0	32.8	31.9	22.7	22.2	22.7	22.7	21.8	20.9	20.9	20.2	24.7
	개선 지표	40.4	40.4	39.2	29.6	29	29.9	30.1	29.2	27.8	27.6	26.8	31.8
	차이	7.4	7.6	7.3	6.9	6.8	7.2	7.4	7.4	6.9	6.7	6.6	7.1
시 전체	기존 지표	42.6	42.5	41.8	31.3	30.5	31.3	31.5	30.1	28.6	27.8	26.4	33.1
	개선 지표	47.5	47.7	46.8	35.9	35.3	36.2	36.3	35	33.4	32.6	31.3	38
	차이	4.9	5.2	5	4.6	4.8	4.9	4.8	4.9	4.8	4.8	4.9	4.9

구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
군 전체	기존 지표	21.0	20.7	20.5	11.6	11.8	12.2	12.2	12	11.5	12.4	11.7	14.3
	개선 지표	23.0	22.6	22.3	13.4	13.8	14.4	14.7	14.6	14	15	14.6	16.6
	차이	2.0	1.9	1.8	1.8	2	2.2	2.5	2.6	2.5	2.6	2.9	2.3
구 전체	기존 지표	37.6	37.2	35.2	26.8	25.4	25.8	25.6	24.4	23.6	23.5	23.6	28.1
	개선 지표	54.8	54.6	51.7	42.1	40.4	41.3	41.8	40	38	37.2	36.6	43.5
	차이	17.2	17.4	16.5	15.3	15	15.5	16.2	15.6	14.4	13.7	13	15.4

주: 기초자치단체 세입분권 지표

- 대안지표 : 자체수입(지방세+세외수입+조정교부금) / 지자체총수입

- 기존지표 : 자체수입(지방세+세외수입) / 지자체총수입

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

분석 결과를 살펴보면 자체수입에 조정교부금이 포함되었기 때문에 대안지표를 적용하는 경우 분권 지수가 소폭 상향되는 것을 확인할 수 있다. 다만, 기초자치단체 유형별 대안지표와 기존지표 간 차이를 살펴보면 시와 군의 경우 평균 4.9(%p), 2.3(%p) 수준에서 차이가 나타나고 있으며, 구의 경우 평균 15.4(%p) 수준에서 차이가 나타나고 있다. 기본적으로 재정력이 취약한 군의 경우 조정교부금을 포함한다고 하더라도 세입분권의 수준이 크게 조정되지 않으며, 오히려 자치구의 경우 조정교부금을 포함했을 때 세입분권 수준이 좋아지고 있음을 확인할 수 있었다.

2. 세출분권 지표

지방자치단체 세출 분권 수준 측정을 위한 대안지표는 “자체사업비(정책사업예산액-보조사업예산액)/ 지자체 총수입”이다. 기존 연구에서 세출 분권 측정 시 강조했던 부분은 주로 ‘이전재원’과 관련된다. 지방자치단체가 지출할 수 있는 총비용과 관련하여 이전 재원 포함 여부를 고민하거나 또는 이전재원의 성격을 조건부와 무조건부로 구분하여 이전 재원의 사용 용도 지정에 관한 사항을 논의한다.

그러나 본 연구는 재원의 출처가 이전재원이든 자체재원이든 관계없이 지방자치단체에서 자율적으로 사용 가능하고, 사용분에 대한 책임을 부여할 수 있는 지출재원 구

모가 어느 정도 되는지에 초점을 맞추고자 한다.

앞서 설명한 바와 같이 우리나라에서 이전재원을 통한 지방재정보전은 불가피하다. 다만, 재정분권이 지향해야 하는 목표가 지방자치단체의 의사결정을 통해 집행되는 사업예산의 규모가 충분히 보장될 수 있도록 해야 한다는 점에서 세출자율성을 대표할 수 있는 자체사업비 비중을 지표로 선정하였다.

본 연구에서 활용하고자 하는 세출분권 지표적용에 앞서 세출자율성 측면에서 주로 활용되는 정책 지표인 재정자주도 수준을 검토하고자 한다. 재정자주도는 전체 수입대비 자체수입과 자주재원(이전재원)의 규모를 파악하는 지표인데, 재원의 사용 및 집행 측면에서 지출의 총규모를 통해 지방자치단체 세출자율성을 파악한다.

표 4-5 지방자치단체 재정자주도 추이

(단위: %)

연도	시도별평균 (순계규모)	특별시· 광역시	도	시	군	자치구
2011년	76.7	78.5	47.5	68.7	62.7	56.2
2012년	77.2	79.2	49.2	68.4	62.9	55.6
2013년	76.6	77.4	48.8	67.7	63.9	52.2
2014년	74.7	74.2	46.8	66.1	63.5	48.2
2015년	73.4	73.4	45.8	64.9	62.9	45.9
2016년	74.2	74.4	47.3	65.9	62.9	47.0
2017년	74.9	74.6	49.1	67.2	64.1	48.7
2018년	75.3	73.4	50.2	66.4	65.2	47.2
2019년	74.2	71.8	48.9	64.8	65.3	46.1
2020년	73.9	69.8	50.6	63.8	64.9	45.5
2021년	70.8	67.4	46.5	60.9	61.2	44.8
2022년	73.4	70.0	50.7	62.5	64.2	45.2
2023년	74.1	70.3	51.0	62.1	65.0	45.0

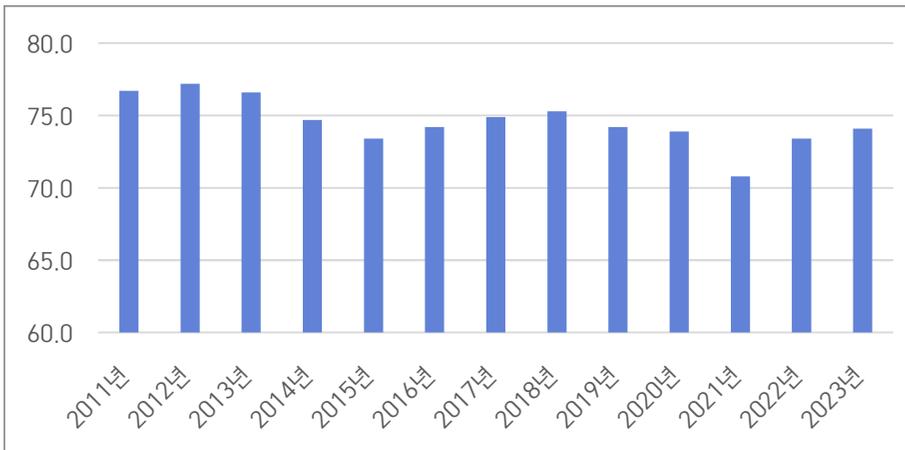
주: 재정자주도=(자체수입+자주재원)/자치단체예산규모X100(%)

- 자주재원: 지방교부세+조정교부금및재정보전금
- 2014년 세입과목 개편(잉여금, 이월금, 예탁·예수금이 세외수입에서 제외)으로 2014년부터 세입과목 개편 전 자료 기준
- 산정기준: 일반회계, 당초예산 (시도별 평균: 순계 기준, 자치단체: 총계 기준)

출처: 행정안전부 재정자주도(통계청)

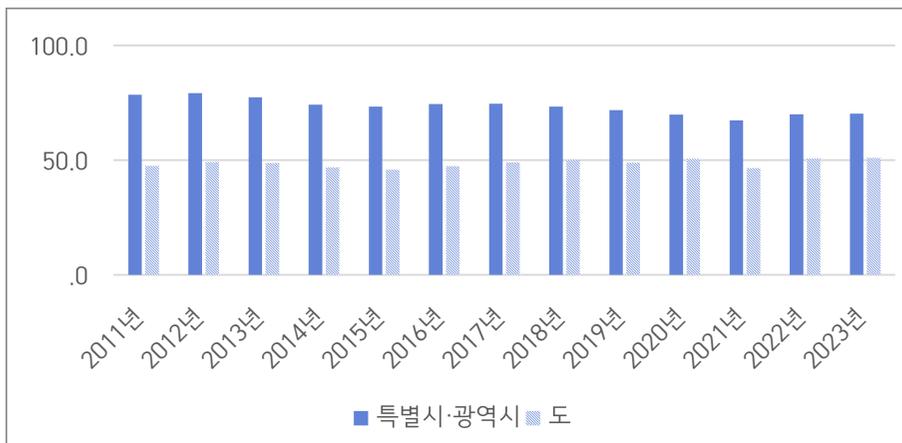
먼저 광역자치단체 시도별 평균 재정자주도를 살펴보면 2011년 76.7%, 2023년 74.1%, 연평균 74.6% 수준을 보이면서 상당히 높은 수준의 세출자율성이 유지되는 것으로 보인다. 다만, 전체적인 추세선을 그려보면 2011년과 비교했을 때 점차 감소 추이를 나타내고 있으며, 2022년 소폭 상향화되고 있는 것을 확인할 수 있다. 자체세입과 자주재원 전체를 분자에 포함하는 재정자주도를 통해 세출분권 수준을 논의하고자 한다면 광역자치단체는 상당한 수준의 세출분권이 유지되고 있는 것으로 볼 수 있다.

그림 4-1 광역자치단체 재정자주도 추이(순계기준)

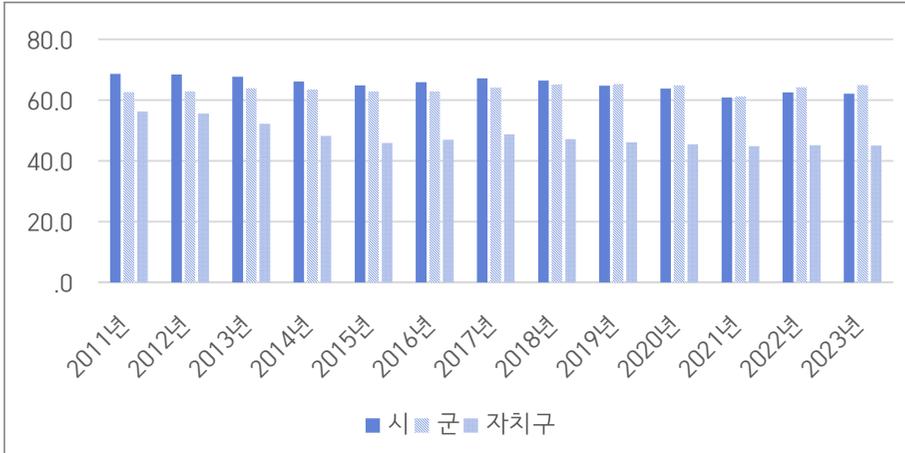


광역자치단체 재정자주도 수준을 지역 유형별로 살펴보기 위하여 특별시와 광역시, 도로 구분하여 검토하였다. 전국 및 광역(시도) 단위 외에 재정자주도는 순계 적용이 아닌 총계를 적용하여야 하기 때문에 총계기준으로 재정자주도를 검토하였을 때 특별시와 광역시의 재정자주도 수준은 매우 높게 나타나고 있고, 도의 경우에도 2011년~2013년 평균 48.6 수준으로 상당히 높은 수준의 세출자율성이 보장되는 것으로 보인다.

그림 4-2 광역자치단체 유형별 재정자주도 추이(총계기준)



시, 군, 구 역시도 재정자주도 수준이 높게 나타나며 매년 비슷한 패턴을 보이고 있다. 한 가지 주목하여야 할 부분은 지역 유형별로 세입 측면의 분권 수준과 세출 측면의 분권수준에 차이가 있다는 점이다. 재정자주도를 세출 측면을 논의하기 위한 정책적 지표라고 가정했을 때, 군지역과 지치구의 변화가 크게 나타난다. 즉, 세입분권 지표(자체재원/총세입)와 달리 자치구 세출분권 수준이 세 유형중 가장 낮게 나타나고 있고, 군의 경우 상당히 높은 수준의 세출분권 수준을 나타내고 있는 것으로 보인다. 자체 세입의 규모가 작은 지역일수록 이전재원을 통한 보전분이 증가하기 때문에 세출 측면의 분권 수준이 높아지고 있는 것으로 해석할 수 있다.

그림 4-3 기초자치단체 유형별 재정자주도 추이(총계기준)


세출 측면의 자율성 측정을 위한 지표로 재정자주도를 활용하는 이유는 분자에 포함된 재원의 성격 때문이다. 즉, 분자에 포함되는 재원은 자체수입(지방세 및 세외수입)과 자주재원(지방 교부세, 교부금 등)인데 자주재원이 이전 재원이라고 하더라도 지출에 있어 지역의 자율성과 재량권을 인정해주는 재원으로 보고 있고, 자체수입과 자주재원(지방 교부세, 교부금 등)이 총 수입에서 차지하는 비중을 통해 지자체가 어느 정도의 자율성과 재량권을 갖는지 판단한다.

개념적으로는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원의 비중을 의미하지만 실제 재정 운용에서는 상당한 규모의 재원을 국고보조사업 대응 지방비 등 의무지출에 충당해야 하므로 지표의 개념과 실제 지표가 내포하고 있는 정보 간 차이가 있음에 유의할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 이전재원의 역할을 간과할 수 없는 우리나라 재정 여건에서 세출 자율성을 대표할 수 있는 정책 지표로 가장 많이 활용되고 있는 재정자주도의 한계점을 보완하기 위한 방안으로 자체사업비 규모를 활용하고자 하며, 총재원 대비 자체사업비를 통해 지방자치단체의 세출자율성 수준을 측정해보고자 한다.

자체사업비는 결산자료를 중심으로 살펴보았다. 예산자료를 활용하는지, 결산자료

를 활용하는지에 따라 지방자치단체 세출 자율성 수준이 달라질 수 있으므로 두 자료를 모두 활용하여 세출분권 수준을 살펴보고, 최종적으로 활용할 데이터를 선정하고자 한다.

먼저 광역(시도)자치단체와 기초(시군구) 자치단체의 세출분권 수준을 비교해보면 예산 기준으로 광역과 기초 각각 평균 34.7%, 28.7%, 결산기준 28.7%, 21.7% 수준으로 나타나 예·결산 모두 광역자치단체의 자체사업비 비중이 높은 것으로 확인된다. 다만, 예산 기준으로 자체사업비를 검토하는 경우와 결산기준으로 자체사업비를 검토하는 경우 동일 수준의 자치단체 간 자체사업비 비중의 차이가 크고, 특히 광역자치단체의 경우 기초와 비교하였을 때 결산기준 자체사업비 비중의 차이가 크게 나타난다. 자체사업비를 통해 세출분권 수준을 논의할 때, 예산자료를 기준으로 할 것인지 결산자료를 기준으로 할 것인지에 따라 세출분권 수준에 차이가 있으며 자료의 원천에 따른 신중한 해석이 필요할 것으로 보인다.

표 4-6 광역·기초자치단체 간 세출분권 수준 비교

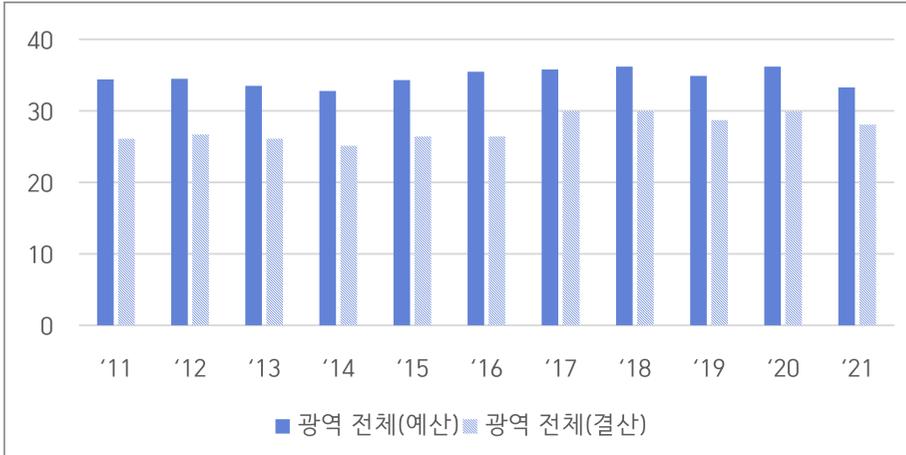
(단위: %)

지표 구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
광역	예산 기준	34.4	34.5	33.5	32.8	34.3	35.5	35.8	36.2	34.9	36.2	33.3	34.7
	결산 기준	26.1	26.7	26.1	25.1	26.4	26.4	30	30	28.7	29.9	28.1	25.1
기초	예산 기준	29.3	28.8	28.1	27.1	27.1	28.2	29.8	30.6	30.2	29.7	27.2	28.7
	결산 기준	22.9	22.1	21.7	20.9	20.7	21.4	22.9	23.8	23.4	23.4	22.3	21.7

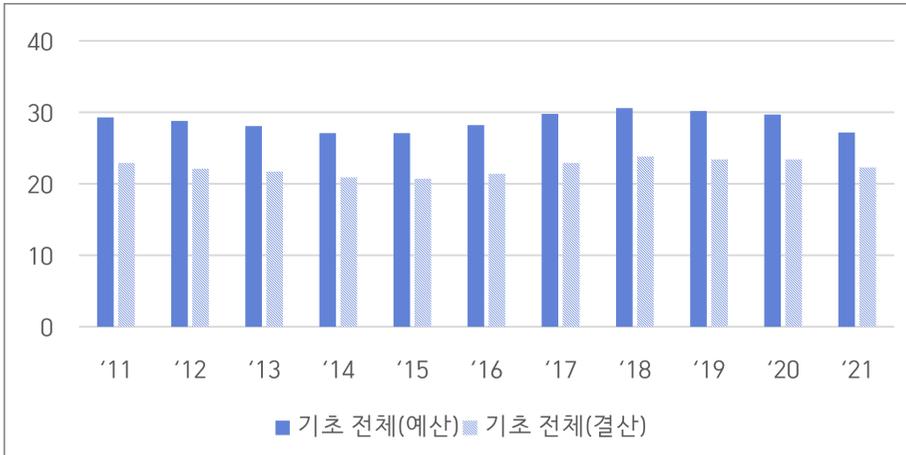
출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

그림 4-4 광역·기초자치단체 간 세출분권 수준 비교

〈광역자치단체 예산·결산 기준 세출분권 수준 비교〉



〈기초자치단체 예산·결산 기준 세출분권 수준 비교〉



제2절 지방자치단체 유형별 비교

1. 지방자치단체 유형화 기준

우리나라 지방자치단체는 기본적으로 광역자치단체와 기초자치단체로 구분된다. 그러나 광역자치단체라 하더라도 특별자치시·도, 광역시·도로 구분되고, 기초자치단체 역시 시·군·구로 구분되며, 같은 행정 구역이라 하더라도 지역별 인구 규모 및 재정력 수준의 차이가 크게 나타난다. 따라서 광역자치단체의 재정분권 수준을 비교한다고 할 때 광역자치단체 전체를 대상으로 한 분석은 우리나라 모든 광역 단위의 지역을 대표한다고 보기 어렵다. 따라서 지역별 재정분권 수준을 분석하는 경우 단순히 광역, 기초 수준으로 유형을 분류하는 것이 아닌 인구수, 지역별 재정 여건(환경)에 대한 고민이 필요하다.

따라서 본 장에서는 지역의 인구 및 자치단체 재정 특성에 따라 지방자치단체를 유형화하여 지역별 특성에 따른 재정 분권 수준의 차이를 살펴보고자 한다. 먼저 광역자치단체는 특별시, 광역시, 경기도와 도로 구분하였다. 경기도를 별도로 살펴본 이유는 타 도와 비교했을 때 경기도는 상대적으로 인구의 규모가 크고, 수도권에 위치하고 있어 우리나라 도지역 전체의 세입분권 수준을 과대 추정하게 될 수 있다고 판단하였기 때문이다.

다음으로 기초자치단체는 먼저 시, 군, 구로 구분하고, 인구수와 수도권 비수도권 특성에 따라 세부분류 하였다. 시의 경우, 인구수에 따라 인구 50만 이상, 50만 미만으로 구분하였고, 군지역은 광역시와 도지역으로 구분하였으며, 구 지역은 특별시의 자치구와 광역시 자치구를 구분하여 살펴보았다.

2. 지방자치단체 유형별 세입분권 지표

1) 지방자치단체 유형별 종합 비교

지역 특성을 세부적으로 유형화하여 광역과 기초자치단체의 세입분권 대안지표를 적용한 분석 결과는 아래와 같이 요약할 수 있다.

표 4-7 지방자치단체 유형별 세입분권 수준 비교

(단위: %)

유형		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균	
광역 전체		33.0	33.9	34.4	24.4	24.9	25.3	27.4	26.8	25.0	27.2	25.7	28.0	
시도	특별 시도	45.4	46.4	46.9	36.9	37.2	38.2	41.7	41.0	39.9	39.3	39.1	41.1	
	광역시	45.1	45.6	44.7	31.7	32.7	33.0	34.7	33.2	31.1	30.5	29.2	35.6	
	경기도	36.0	37.6	35.6	22.4	22.3	24.6	27.5	26.9	25.9	25.9	25.1	28.2	
	도	20.9	22.0	22.0	14.2	14.3	14.8	16.7	16.6	15.9	20.1	18.1	17.8	
기초 전체		40.4	40.4	39.2	29.6	29.0	29.9	30.1	29.2	27.8	27.6	26.8	31.8	
시군구	시	시 전체	47.5	47.7	46.8	35.9	35.3	36.2	36.3	35.0	33.4	32.6	31.3	38.0
		인구 50만 이상	66.3	66.1	65.7	51.2	51.1	51.4	49.7	48.1	46.5	44.6	44.2	53.2
		인구 50만 미만	42.6	43.0	42.0	32.1	31.3	32.4	32.9	31.8	29.9	29.1	27.5	34.0
	군	군 전체	23.0	22.6	22.3	13.4	13.8	14.4	14.7	14.6	14.0	15.0	14.6	16.6
		광역시 소속 군	39.4	38.4	35.8	27.6	28.8	27.4	28.0	28.8	27.8	27.6	26.2	30.5
		도 소속 군	22.0	21.6	21.5	12.5	12.8	13.6	13.8	13.7	13.0	14.1	13.8	15.7
	구	구 전체	54.8	54.6	51.7	42.1	40.4	41.3	41.8	40.0	38.0	37.2	36.6	43.5
		특별시 자치구	70.9	69.7	64.8	53.0	50.7	51.5	51.4	49.6	46.8	46.6	46.3	54.7
		광역시 자치구	45.6	46.0	44.3	35.9	34.6	35.5	36.4	34.6	33.0	32.0	31.1	37.2

주(세입분권 지표)

- 광역자치단체: 자체수입(지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금) / 지자체총수입

- 기초자치단체: 자체수입(지방세+세외수입+조정교부금) / 지자체총수입

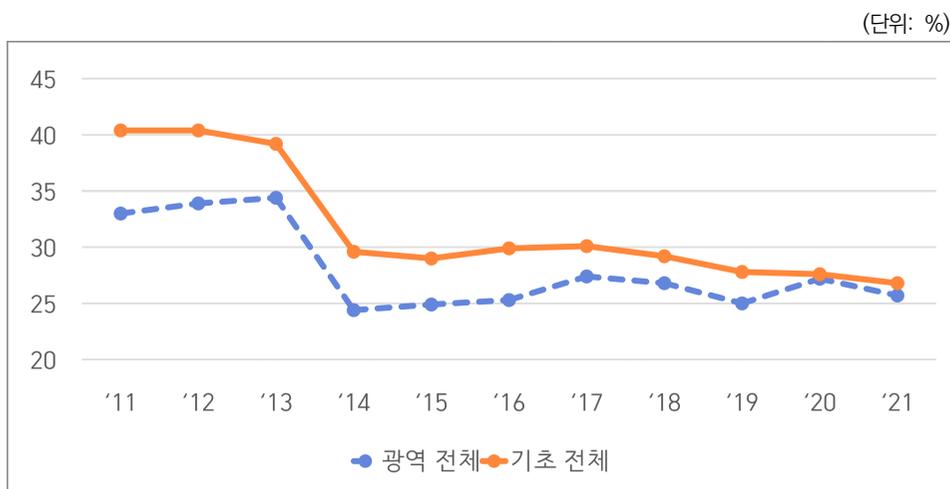
* 광역자치단체 세입분권 지표는 2개이지만, 세입분권 지표 2의 경우 특정 광역자치단체만을 포함하고 있어 종합비교에서는 제외함

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

대안지표를 적용하여 우리나라 지방자치단체 유형별 세입분권 수준을 측정해보았다. 분석 결과 광역자치단와 기초자치단체 전체 세입분권 수준을 살펴보면 2011-2021년 동안 유사한 패턴을 보여준다. 다만, 특징적인 부분은 2013년 이후 광역과 기초 모두 세입분권 수준이 큰 폭으로 감소하는 패턴을 보인다는 점이다.

2014년 지방소비세 세율이 부가가치세의 5%에서 11%(+6%p)로 상향 조정되었고, 지방소득세 부과방식을 기존 소득세·법인세의 부가세(sur-tax) 방식에서 독립세 방식으로 전환되는 등 제도적 측면에서 지방세 확대를 위한 노력을 경주하였음에도 불구하고 실제 지역의 세입분권 수준은 오히려 하락한 것으로 나타난다. 2014년 지방자치단체 통합재정규모를 살펴보면 지방세, 세외수입 등 자체세입은 전년도 87.1조에서 75.1조¹³⁾로 감소하였고, 교부세와 보조금 65.7조에서 69.4조로 증가되었다(행정안전부 재정정책과, 2014). 2014년 이후 광역자치단체의 경우, 30% 수준에서 증·감 패턴을 보이고 있지만 증감의 정도가 매우 미미하고, 기초자치단체의 경우 지속적 하향 패턴을 나타내고 있는 것으로 나타난다.

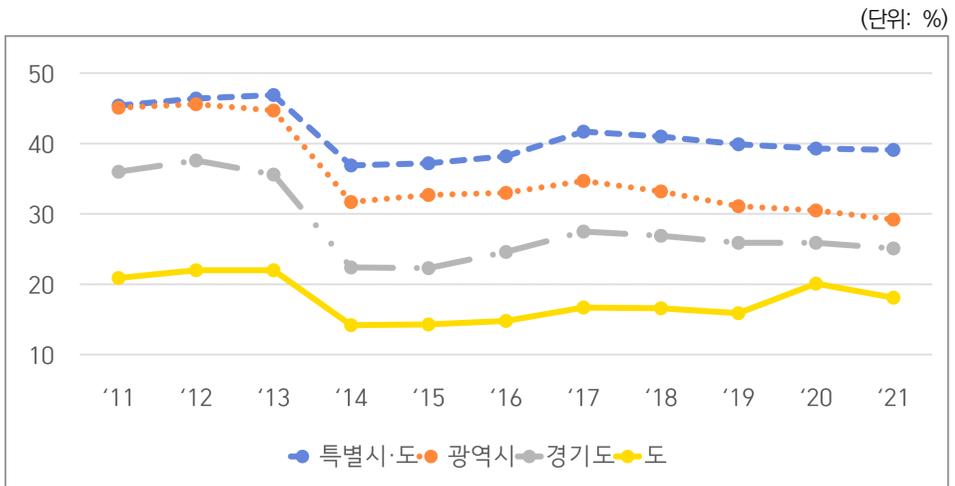
그림 4-5 광역 및 기초자치단체 세입분권 추이



13) 종전 세입과목 기준(이월금, 전입금 등을 세외수입에 포함)을 적용할 경우 : 83.9조원

광역자치단체를 세부 유형으로 분류하여 살펴본 결과 특별시·도의 세입분권 수준이 높게 나타났고, 도의 경우 경기도와 타 도지역 간에도 세입분권 수준에 격차가 발생하는 것으로 보인다. 종합해보면 같은 광역자치단체라고 하더라도 세부 유형에 따라 세입분권 수준의 격차가 크게 나타나고 있고, 특히 도 지역의 재정분권 수준이 가장 낮다는 것을 확인할 수 있었다.

그림 4-6 광역자치단체 유형별 세입분권 추이

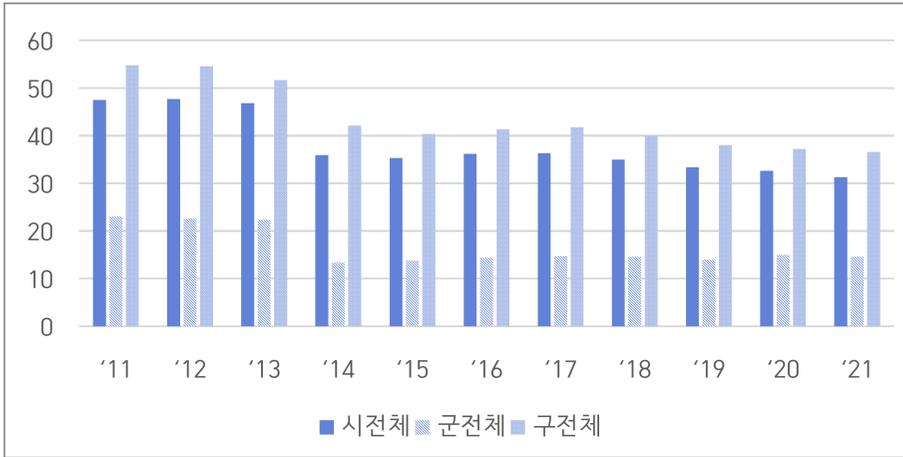


기초자치단체의 경우 시, 군, 구 유형으로 구분하여 살펴본 결과 자치구의 세입분권 수준이 가장 높게 나타났고, 비슷한 수준에서 시 지역의 세입분권 수준도 높게 나타났다. 그러나 군지역의 경우 시 및 자치구와 비교하여 세입분권 수준이 낮게 나타나고 있으며 다른 유형(시 및 자치구)과의 격차도 크게 나타나고 있었다. 군 지역의 경우 특히 자체수입의 규모가 작아 이전재원에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없는 재정구조를 가지고 있음을 유추해 볼 수 있다.

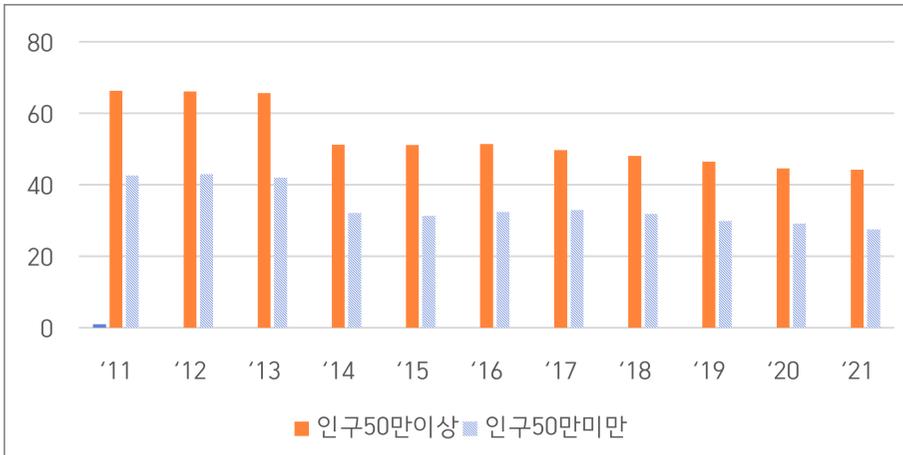
그림 4-7 기초자치단체 유형별 세입분권 추이

(단위: %)

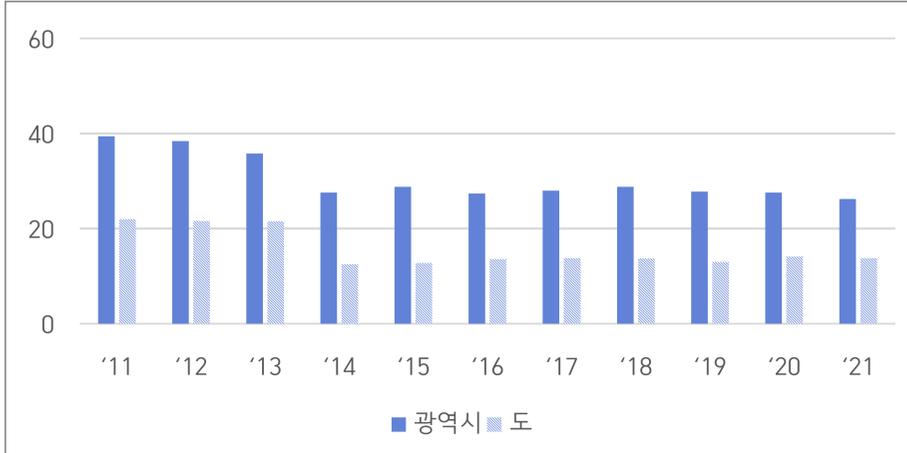
〈시·군·구 전체 대상〉



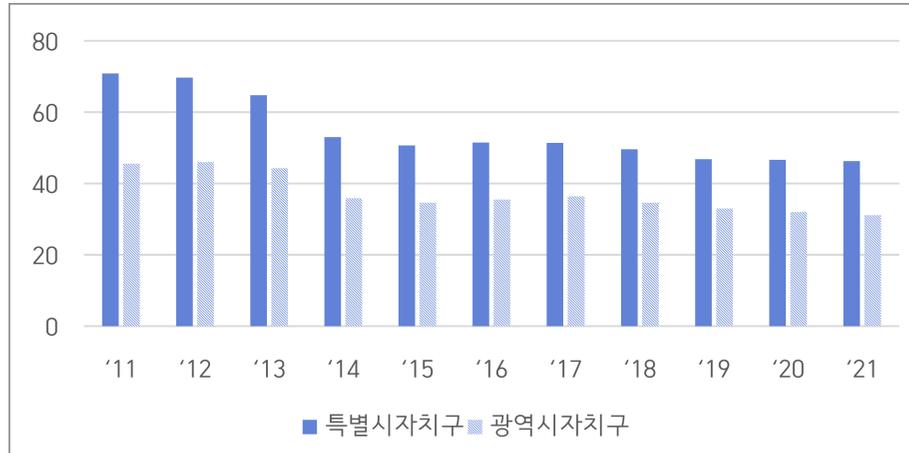
〈시 지역: 인구 50만 이상·미만 시 지역 대상〉



〈군 지역: 광역시·도의 군 지역 대상〉



〈구 지역: 특별시·광역시 자치구 지역 대상〉



시·군·구 지역을 세부 유형으로 분류하여 살펴보면 시 지역의 경우 인구수에 따라 세입분권 수준에 차이가 있다. 주목할만한 부분은 인구 50만 이상 지역도, 인구 50만 미만 지역도 연차별 세입분권 수준이 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 다음으로 군지역을 살펴보면 광역시에 소속된 군지역과 도에 소속된 군지역 간에 세입분권 격차가 발생하고 있었고, 자치구 역시 특별시에 소속된 자치구인지, 광역시에 소속된 자치구인지에 따라 세입분권 수준의 차이가 발생하고 있는 것으로 분석되었다.

마지막으로 수도권과 비수도권 지역 간 세입분권 수준을 파악해 보기 위하여 서울, 경기, 인천 지역을 수도권으로 분류하여 세입분권 수준을 살펴보았다.

표 4-8 수도권·비수도권 간 세입분권 수준 비교

(단위: %)

지표 구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
광역	수도권	51.5	52.9	52.4	37.3	37.3	38.3	39.4	38.9	36.1	35.6	35.4	41.4
	비수도권	28.8	29.6	30.5	21.7	22.2	22.6	24.9	24.2	23.2	25.4	23.6	25.1
	차이(%p)	22.7	23.3	21.9	15.6	15.1	15.7	14.5	14.7	12.9	10.2	11.8	16.2
기초	수도권	64.1	63.2	60.1	47.9	46.7	47.5	47.1	44.9	43.3	43.2	42.2	50.0
	비수도권	30.8	31.2	30.7	22.0	21.8	22.6	23.2	22.7	21.3	21.2	20.5	24.4
	차이(%p)	33.3	32.0	29.4	25.9	24.9	24.9	23.9	22.2	22.0	22.0	21.7	23.4

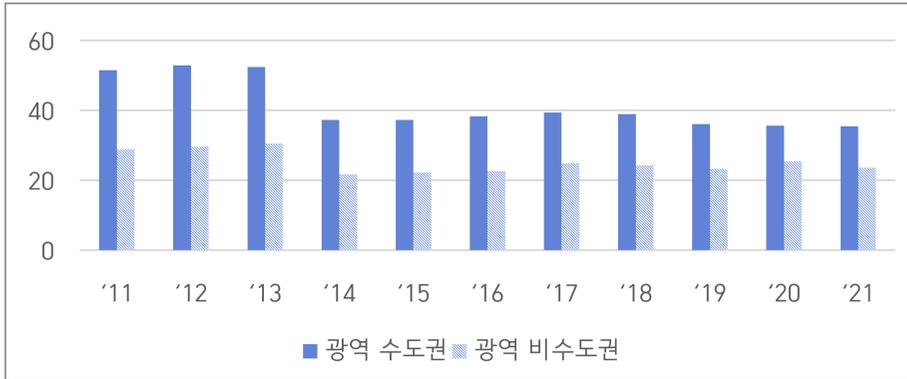
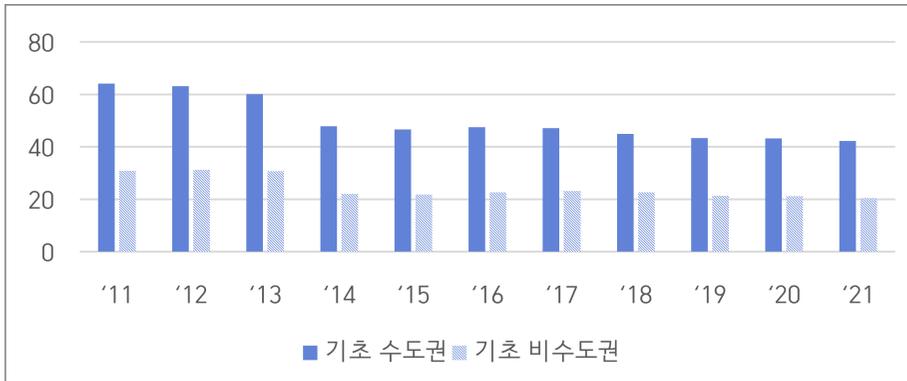
주: 수도권 지역은 서울, 경기, 인천으로 분류함

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

먼저 광역자치단체 수도권과 비수도권 간 세입분권 수준을 비교 분석한 결과 2013년 이후 전체적인 세입분권 수준이 하향화되면서 수도권과 비수도권 간에 세입분권 수준 격차도 소폭 감소한 것으로 나타난다. 위에 표에는 제시하지 않았지만, 특히 2014년 이후 수도권과 비수도권 간 격차가 개선된 것으로 보이며, 2014년 이후 수도권과 비수도권 간 세입분권 수준 격차 평균은 13.8%p 수준으로 확인된다.

다음으로 기초자치단체 수도권과 비수도권 간 세입분권 수준을 살펴보면 광역자치단체와 비교했을 때, 수도권과 비수도권 간 세입분권 수준의 격차가 크게 나타나고 있는 것으로 보인다. 주목할 만한 부분은 2013년 이후 기초자치단체 전체 세입분권 수준이 감소하였음에도 불구하고, 수도권과 비수도권 지역의 세입분권 격차가 크게 개선되지 않았다는 점이다. 기초자치단체 세입분권 수준은 2013년 29.4%p, 2014년 25.9%p, 2021년 21.7%p로 확인되면서 기초자치단체 전체 세입분권 수준이 하향화되었음에도 수도권과 비수도권 간 세입분권 격차는 크게 변화하지 않았음을 확인할 수 있다.

그림 4-8 지방자치단체 유형별 수도권·비수도권 간 세입분권 수준 비교

〈광역자치단체 수도권·비수도권 세입분권〉

〈기초자치단체 수도권·비수도권 세입분권〉


2) 지방자치단체별 세부 세입 분권 수준 비교

(1) 광역자치단체 세입분권 수준 평가

2021년도 데이터를 적용하여 광역자치단체 세입분권 수준을 측정해 보았다. 먼저 세입분권① 지표와 세입분권② 지표를 종합적으로 살펴보면 서울과 세종, 울산, 인천의 세입분권 수준이 높은 것으로 확인되며, 특별시와 광역시, 시 지역과 비교했을 때 도 지역의 세입분권 수준이 낮은 것으로 파악된다.

광역자치단체 세입분권 지수를 표준화하여 광역자치단체 평균을 기준으로 세입분권 수준을 살펴보면 원점수와 마찬가지로 도 지역 대부분이 평균보다 낮은 수치를 보이고 있으며, 시 지역에서는 광주와 대전이 평균 보다 낮은 세입분권 수준을 나타내고 있는 것으로 확인된다. 또한 대구광역시의 경우 평균보다 높은 세입분권 수준을 나타내지만 평균과의 거리가 가장 근접(0.2)하며, 같은 광역시인 울산(0.75), 인천(1.14)과 비교했을 때 세입분권 수준이 높지 않은 것으로 평가된다.

표 4-9 2021년 기준 광역자치단체 세입분권 지수

지역	세입분권 ①		세입분권 ②	
	원점수	표준점수 (Z-score)	원점수	표준점수 (Z-score)
평균	0.257	-	0.319	-
서울	0.448	2.03	0.443	1.49
부산	0.295	0.40	0.281	-0.46
대구	0.276	0.20	0.267	-0.63
인천	0.364	1.14	0.355	0.43
광주	0.234	-0.25	0.222	-1.17
대전	0.252	-0.06	0.241	-0.94
울산	0.328	0.75	0.316	-0.04
세종	0.432	1.86	0.428	1.32
경기	0.251	-0.07	-	-
강원	0.165	-0.98	-	-
충북	0.161	-1.02	-	-
충남	0.203	-0.58	-	-
전북	0.145	-1.19	-	-
전남	0.156	-1.08	-	-
경북	0.172	-0.91	-	-
경남	0.197	-0.64	-	-
제주	0.292	0.37	-	-

주1: 광역자치단체 세입분권 지표

① : 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금)) / 지자체총수입

② : 자체수입((지방세+세외수입)-(법정교육재정전출금+조정교부금+주행분 자동차세 유류보전분)) / 지자체총수입

주2: 특광역시만을 대상으로 분석함(서울, 인천, 광주, 대구, 부산, 울산, 세종)

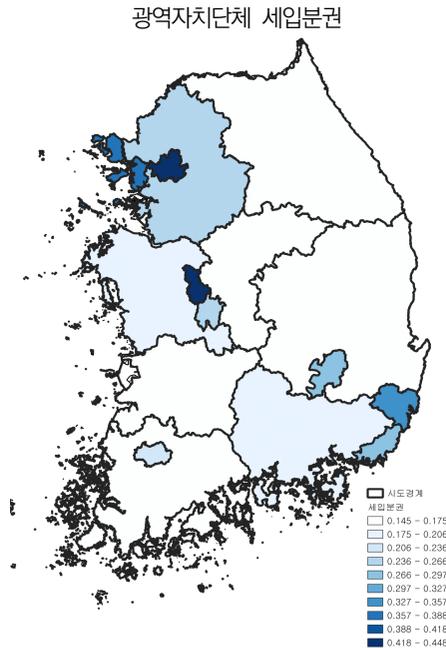
주3: 원점수는 소수점 세 자리까지 반올림함

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

광역자치단체의 세입 분권 지수를 시각화하면 아래 그림과 같다. 분권 지수를 10단계 등간격으로 구분하였으며, 색이 진해질수록 분권 수준이 높다고 볼 수 있다.

세부 지역별 세입 분권 수준을 살펴본 결과 서울, 경기, 인천과 같은 수도권 지역의 지수가 높게 나타났고, 세종시의 경우도 분권 지수가 높게 나타난다. 강원도의 경우 세입분권 수준이 특히 낮게 나타났다.

그림 4-9 2021년 기준 광역자치단체 세입·세출분권 시각화

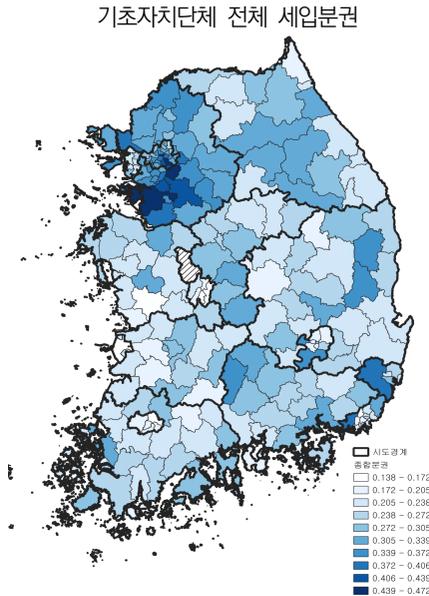


(2) 기초자치단체 세입분권 수준 평가

2021년 데이터를 적용하여 현 시점의 기초자치단체 세입분권 수준을 파악해보고자 한다. 기초자치단체 전체의 세입분권 수준을 살펴보면 시 분포가 높은 경기지역과 자치구 분포가 높은 서울지역의 세입분권 수준이 높게 나타나고 있고, 경북, 경남, 전북, 전남, 강원 지역의 세입분권 수준이 낮게 나타나고 있는 것으로 확인된다. 기초자

치단체 중, 군지역의 세입분권 수준이 낮기 때문에 군 분포가 높은 지역의 세입분권 수준이 낮게 나타나는 것으로 보인다.

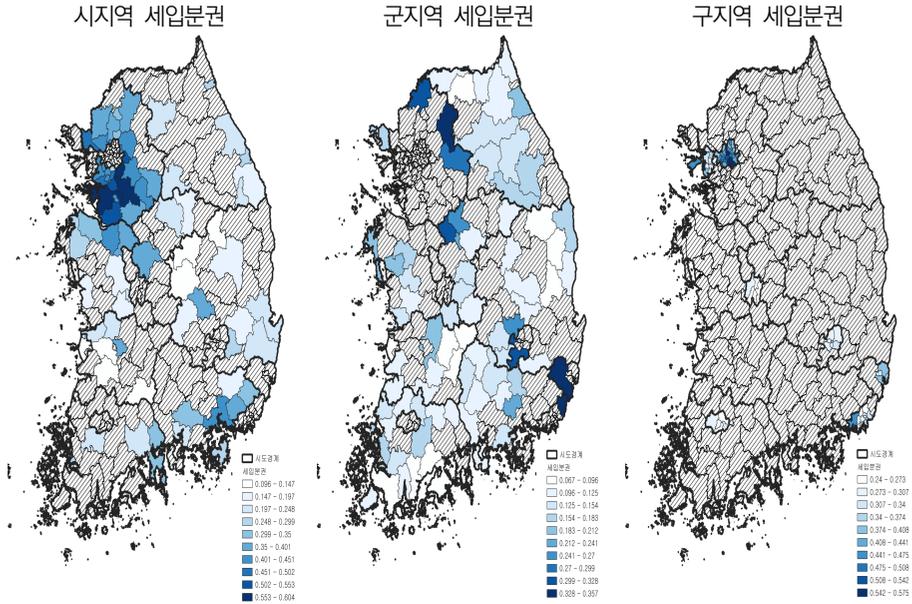
그림 4-10 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 시각화



기초자치단체별 세입분권 수준을 보다 면밀히 살펴보기 위하여 시, 군, 구 지역으로 구분하여 지역별 분권 지수를 살펴보았다.

기초자치단체 시를 포함한 지역의 분권 지수를 살펴보면 아래 지도에서도 확인할 수 있듯이 경기지역의 분권 지수가 높게 나타난다. 시 지역을 인구수로 구분하였을 때, 경기도는 인구 50만 이상 시를 가장 많이 포함하고 있는 지역이다. 군지역의 경우 울산과 부산, 경기 일부 지역의 분권 지수가 높게 나타나고 있는데, 울산 울주군, 부산 기장군, 경기 가평군의 세입분권 수준이 타 군지역과 비교하여 높게 나타났다. 마지막으로 자치구를 살펴보면, 서울, 부산, 울산, 인천, 대구, 광주 지역에 자치구가 포함되는데 광역시보다 특별시에 포함된 자치구 지역의 세입분권 지수가 높게 나타나고 있다.

그림 4-11 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 시각화(시, 군, 구)



기초자치단체별 세부적인 세입분권 지수는 [부록 1]을 통해 확인할 수 있다.

3. 지방자치단체 유형별 세출분권 지표

1) 지방자치단체 유형별 종합 비교

자치단체 유형을 세분화하여 세출분권 수준을 살펴보면 2011-2021년 예·결산 평균 기준 도 지역의 세출분권 수준이 가장 낮은 것으로 확인되었다.

표 4-10 광역자치단체 유형별 세출분권 수준 비교

(단위: %)

유형	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균	
광역 전체 (예산기준)	34.4	34.5	33.5	32.8	34.3	35.5	35.8	36.2	34.9	36.2	33.3	34.7	
시도	특별 시·도	44.3	43.9	41.3	40.6	42.3	43.3	46.1	47.3	46.1	45.6	43.2	44.0
	광역시	38.8	39.1	37.2	37.2	38.7	40.8	41.5	41.3	40.5	39.5	37.3	39.3
	경기도	44.5	47.5	45.6	41.8	42.2	43.1	45.9	46.9	44.8	43.8	39.9	44.2
	도	28.6	28.7	27.8	26.6	27.9	28.7	27.6	28.2	26.6	30.2	26.6	27.9
광역 전체 (결산기준)	26.1	26.7	26.1	25.1	26.4	26.4	30.0	30.0	28.7	29.9	28.1	25.1	
시도	특별 시·도	32.5	32.2	29.3	28.2	31.1	29.0	34.7	34.3	32.8	33.2	32.7	24.9
	광역시	28.6	29.3	28.7	28.4	29.4	30.8	33.9	33.2	32.3	30.6	30.0	24.3
	경기도	39.0	39.8	40.0	35.9	36.2	35.0	40.9	43.2	41.0	40.3	37.8	23.7
	도	22.6	23.3	22.9	21.5	22.3	22.1	25.4	26.0	24.5	28.2	25.0	22.0

주: 세출분권 지표(자체사업비 / 지자체총수입)

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

광역자치단체 세출분권 지표에서 주목해야 할 부분은 예산자료를 기준으로 세출분권(자체사업비 비중) 수준을 검토하면 도지역의 세출분권 수준이 타 유형과 비교하여 매우 낮은 것으로 보이고, 같은 지역단위인 경기도와 타 도지역 간에도 세출분권 수준의 격차가 크게 나타나는 것으로 보인다. 그러나 결산자료를 기준으로 세출분권(자체사업비 비중) 수준을 검토하면 시도 자치단체 유형 간, 자체사업비 비중의 큰 격차가 발견되지는 않는다.

기초자치단체의 경우, 위의 광역자치단체와 마찬가지로 예·결산 자료 간 세출분권 수준의 차이가 있는 것으로 검토된다.

표 4-11 기초자치단체 유형별 세출분권 수준 비교

(단위: %)

유형		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
기초 전체 (예산기준)		29.3	28.8	28.1	27.1	27.1	28.2	29.8	30.6	30.2	29.7	27.2	28.7
시 군 구	시 전체	37.4	37.0	35.4	34.9	34.8	37.0	38.7	39.6	38.6	37.6	33.8	36.8
	인구 50만 이상	42.0	42.4	40.9	40.1	39.0	41.9	43.1	43.1	41.3	39.5	34.9	40.8
	인구 50만 미만	36.2	35.6	34.0	33.6	33.8	35.8	37.6	38.7	37.9	37.0	33.5	35.8
	군 전체	27.9	27.7	28.5	27.9	28.4	28.4	30.1	31.9	31.9	31.7	28.9	29.4
	광역시 소속 군	33.0	28.6	29.4	30.2	34.0	36.2	37.0	38.8	39.0	35.8	34.0	34.2
	도 소속 군	27.5	27.7	28.5	27.8	28.0	27.9	29.6	31.4	31.6	31.5	28.6	29.1
	구 전체	22.5	21.4	19.7	17.7	17.2	18.3	19.8	19.5	18.9	18.8	17.9	19.3
	특별시 자치구	29.1	26.5	23.3	20.9	20.3	22.5	24.9	24.4	24.1	24.6	24.1	24.1
	광역시 자치구	18.8	18.5	17.6	15.9	15.4	16.0	16.9	16.7	15.9	15.6	14.5	16.5
	기초 전체 (결산기준)		22.9	22.1	21.7	20.9	20.7	21.4	22.9	23.8	23.4	23.4	22.3
시 군 구	시 전체	25.6	24.3	23.7	23.2	22.8	24.1	26.0	27.0	26.1	25.7	24.8	21.6
	인구 50만 이상	27.3	26.6	25.3	24.6	24.5	25.4	26.4	26.5	25.5	25.2	24.3	21.1
	인구 50만 미만	25.2	23.8	23.2	22.9	22.4	23.8	25.9	27.2	26.3	25.8	24.9	20.2
	군 전체	23.6	23.3	23.9	23.6	24.0	23.9	25.3	26.8	27.2	27.2	25.1	19.0
	광역시 소속 군	28.2	26.2	27.4	28.6	31.8	34.6	35.4	35.0	36.8	32.6	31.6	31.7
	도 소속 군	23.3	23.2	23.7	23.4	23.4	23.2	24.7	26.3	26.5	26.9	24.7	24.5

유형		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
구	구 전체	19.0	18.2	16.9	15.2	14.4	15.5	16.8	16.7	16.0	16.3	16.4	17.1
	특별시 자치구	24.3	22.6	20.0	18.1	16.6	19.0	20.6	20.7	20.5	21.3	21.9	17.4
	광역시 자치구	16.0	15.7	15.1	13.5	13.2	13.6	14.6	14.4	13.5	13.5	13.3	14.2

주: 세출분권 지표(자체사업비 / 지자체총수입)

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

먼저 기초자치단체 유형별 세출분권 수준을 검토해보면 시·군·구 순으로 자체사업비 비중이 높은 것으로 나타난다. 시 지역은 인구 50만 이상 지역의 세출분권(자체사업비 비중) 수준이 예·결산 기준 모두 높게 나타났다. 다만, 예산과 비교하여 결산자료를 통해 세출분권(자체사업비 비중) 수준을 파악하면 인구 50만 이상 지역과 미만 지역의 차이가 크게 나타나지는 않는다.

군 지역의 경우 예·결산에 따른 세출분권 수준이 평균 10%p 이상으로 나타나고 있다. 군 지역의 세출분권 수준에서 한 가지 주목하여야 할 부분은 광역시 소속 군지역과 도 소속 군 지역간 세출분권 수준의 차이가 시와 자치구 지역보다 크게 나타난다는 점이다. 결산기준으로 봤을 때, 인구 50만 이상과 미만 지역의 차이는 0.9%p 이고, 특별시 자치구와 광역시 자치구의 경우 3.2%p 수준이다. 군 지역의 경우 광역시 소속 군과 도 소속 군의 세출분권 수준 차이가 7.2%p로 나타나고 있다.

마지막으로 구 지역의 경우 특별시 자치구가 광역시 자치구와 비교하여 세출분권 수준이 높은 것으로 확인되지만, 결산기준으로 비교해보면 특별시 자치구인지, 광역시 자치구인지에 따라 세출분권의 수준이 크게 다르지 않은 것으로 확인된다.

다음은 수도권과 비수도권 지역 간 세출분권 수준을 파악한 결과이다.

표 4-12 수도권·비수도권 간 세출분권 수준 비교

(단위: %)

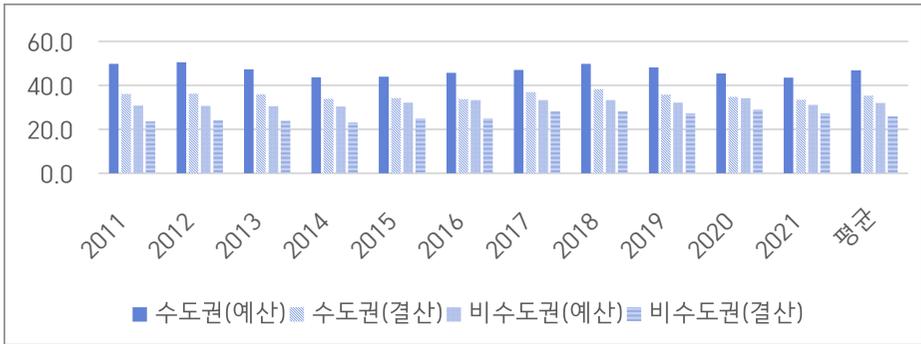
지표 구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균	
광역 자치 단체	예산 기준	수도권	49.8	50.6	47.3	43.7	44.0	45.8	47.1	49.9	48.2	45.5	43.5	46.9
		비수도권	30.8	30.8	30.5	30.4	32.2	33.3	33.4	33.3	32.1	34.2	31.1	32.0
		차이(%p)	19.0	19.8	16.8	13.3	11.8	12.5	13.7	16.6	16.1	11.3	12.4	14.9
	결산 기준	수도권	36.1	36.3	36.0	33.9	34.2	33.8	37.0	38.3	35.9	34.8	33.4	35.4
		비수도권	23.8	24.5	24.0	23.2	24.7	24.8	28.6	28.2	27.2	28.9	27.0	25.9
		차이(%p)	12.3	11.8	12	10.7	9.5	9	8.4	10.1	8.7	5.9	6.4	9.5
기초 자치 단체	예산 기준	수도권	35.6	34.3	32.2	30.7	30.8	32.7	34.5	34.9	34.3	33.4	30.8	33.1
		비수도권	26.8	26.6	26.4	25.7	25.6	26.3	27.9	28.9	28.5	28.2	25.7	27.0
		차이(%p)	8.8	7.7	5.8	5.0	5.2	6.4	6.6	6.0	5.8	5.2	5.1	6.1
	결산 기준	수도권	26.3	24.4	22.9	21.4	20.9	22.7	24.4	25.0	24.4	23.8	24.0	23.7
		비수도권	21.5	21.2	21.2	20.7	20.6	20.9	22.3	23.3	23.0	23.2	21.7	21.8
		차이(%p)	4.8	3.2	1.7	0.7	0.3	1.8	2.1	1.7	1.4	0.6	2.3	1.9

출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

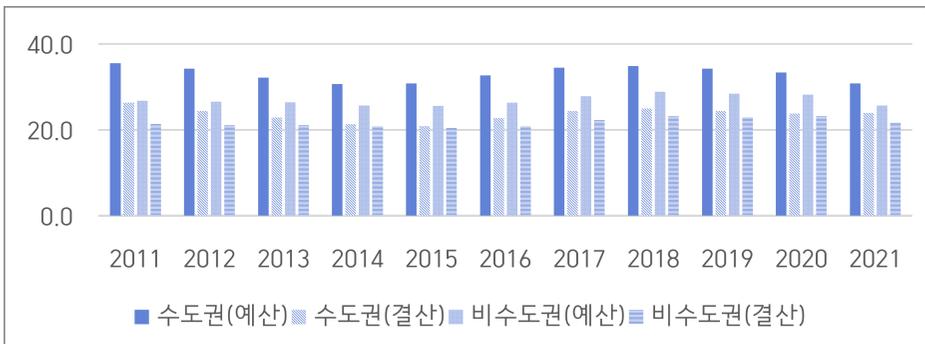
세출분권을 측정하는 지표가 자체사업비 비중인 만큼 광역과 기초 모두 수도권 지역의 세출분권 수준이 높은 것으로 나타난다. 구체적으로 예·결산 평균 기준 광역과 기초자치단체를 비교해 보면 광역자치단체의 경우 기초자치단체 보다, 수도권과 비수도권 간 세출 분권 수준의 차이가 크게 나타나고 있는 것으로 보인다. 기초자치단체의 경우 광역보다, 수도권과 비수도권 간 세출분권 수준의 차이가 크게 나타나지는 않으며 특히 결산기준으로 비교했을 때 기초자치단체의 수도권과 비수도권 간 세출분권 수준의 차이가 작은 것으로 나타난다.

그림 4-12 지방자치단체 유형별 수도권·비수도권 간 세출분권 수준 비교

〈광역자치단체 수도권·비수도권 세출분권 수준 비교〉



〈기초자치단체 수도권·비수도권 세출분권 수준 비교〉



지금까지 자치단체 유형 및 수도권·비수도권 기준을 중심으로 세출분권(자체사업비 비중) 수준을 살펴보았다. 세출분권 분석 결과를 통해 세 가지 시사점을 모색할 수 있다. 하나는 예산 기준으로 자체사업비를 검토하는 경우와 결산 기준으로 자체사업비를 검토하는 경우 동일 수준의 자치단체 간 자체사업비 비중의 차이가 크고, 특히 광역자치단체의 경우 기초와 비교하였을 때 결산기준 자체사업비 비중의 차이가 크게 나타난다. 따라서 자체사업비를 통해 세출분권 수준을 논의하고자 한다면 예산자료 보다 결산자료를 통하여 사업비를 살펴보는 것이 적합할 것으로 판단된다.

다른 하나는 지방자치단체의 총 지출 규모는 점차 증가하는데 반하여 지방자치단체

에서 자체적으로 수행하는 자체 사업비의 규모는 예산·결산 기준과 관계없이 연도별 변화가 발견되지 않는다. 광역자치단체의 경우 오히려 2017년 이후 감소 추이를 나타내고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 보조사업 세출 규모가 점차 증가 추이를 나타내는 것과 상반된 결과로 보인다.

표 4-13 지방자치단체 보조사업 비중

(단위: %)

유형	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균	
전체	광역	48.4	48.3	49.1	49.9	49.0	47.7	48.4	48.4	49.8	49.3	51.1	49.0
	기초	49.5	49.8	50.7	52.2	52.5	52.3	50.6	50.6	51.7	53.1	55.6	51.7
광역	수도권	29.7	30.0	32.2	34.9	34.9	34.9	34.0	34.1	36.2	39.3	39.9	34.6
	비수도권	52.7	52.5	52.7	53.1	52.1	50.4	51.5	51.5	52.7	51.4	53.5	52.2
기초	수도권	39.7	40.6	43.5	45.9	46.1	46.5	44.9	45.9	47.4	49.4	51.2	45.6
	비수도권	53.4	53.6	53.7	54.8	55.1	54.7	53.0	52.6	53.5	54.6	57.4	54.2

마지막으로 동일 수준의 자치단체를 세부 단계로 유형화하여 세출분권 수준에 차이가 있는지 살펴본 결과 분권 수준의 차이가 크지 않은 것으로 파악된다. 구체적으로 광역자치단체를 특별시도, 광역시, 경기도, 도로 유형화한 경우, 자체 사업비 비중의 큰 격차가 발견되지는 않았다. 기초자치단체 역시 시(인구수에 따라 세부 분류), 군, 구(특별시와 광역시로 구분)로 유형화하여 살펴본 결과 자체사업비 비중의 큰 격차가 발견되지는 않았다. 다만, 세입분권 수준과 비교하였을 때, 군 지역의 세입-세출간 차이가 크게 나타나고 있었다. 세입분권의 경우 시와 자치구 수준이 비슷하고, 군지역의 분권 수준이 매우 낮은 것으로 파악되었는데 세출분권의 경우 시, 군, 구 분권 수준에 큰 차이가 없고 군지역의 세출분권 수준은 자치구보다 높은 것으로 파악된다. 본 연구에서 살펴본 세입분권 지표가 전체 수입 대비 자체세입 비중이고, 세출분권 지표가 전체수입 대비 자체사업의 비중이라는 점에서 군 지역의 경우 자체 수입의 규모가 상대적으로 작고, 이러한 이유로 이전재원을 통한 보전이 많이 이루어졌을 것으로 보인다.

2) 지방자치단체별 세부 세출 분권 수준 비교

(1) 광역자치단체 세출분권 수준 평가

2021년 기준 광역자치단체의 세출분권 수준을 검토하였고, 결산자료를 토대로 광역자치단체의 세출분권 수준을 논의하고자 한다. 결산기준 광역자치단체의 세출분권 수준을 살펴보면 세입분권과 마찬가지로 특별시와 광역시, 시 지역보다 도 지역의 세출분권 수준이 낮은 것으로 나타난다. 다만 표준점수를 기준으로 평균값보다 세출분권 지수가 낮은 지역을 살펴보면 부산광역시, 인천광역시가 포함되어 해당 지역의 경우 총수입 대비 지출 자율성이 높은 재원의 규모가 작은 것으로 보인다.

표 4-14 2021년 기준 광역자치단체 세출분권 지수

지역	결산기준	
	원점수	표준점수(Z-score)
평균	0.281	-
서울	0.343	1.22
부산	0.266	-0.30
대구	0.303	0.42
인천	0.281	-0.01
광주	0.308	0.52
대전	0.330	0.95
울산	0.315	0.65
세종	0.308	0.52
경기	0.378	1.90
강원	0.260	-0.42
충북	0.206	-1.49
충남	0.252	-0.58
전북	0.206	-1.49
전남	0.228	-1.05
경북	0.221	-1.18
경남	0.250	-0.62
제주	0.330	0.97

주1: 세출분권 지표(자체사업비 / 지자체총수입)

주2: 원점수는 소수점 셋째자리까지 반올림함

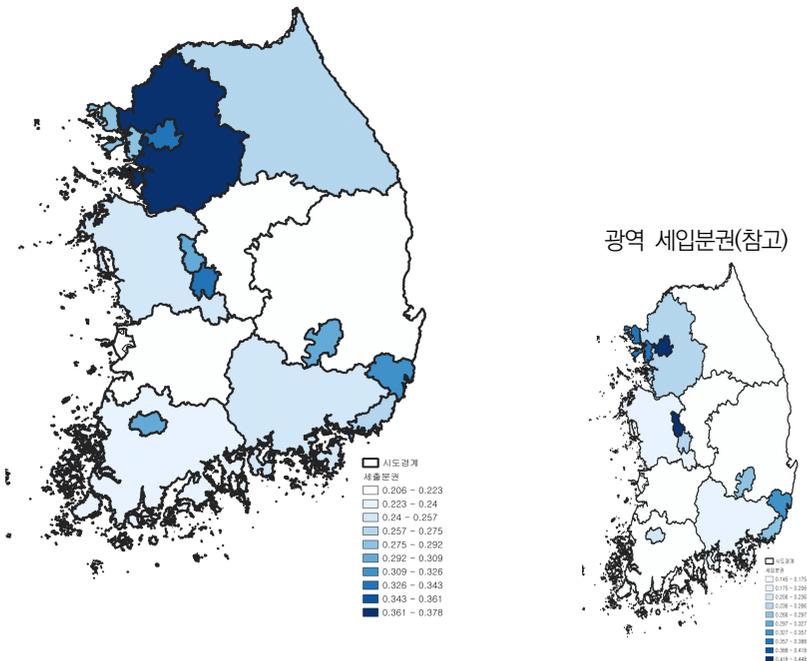
출처: 행정안전부 통합재정개요, 지방세통계연감 각 연도

광역자치단체의 세출분권 지수를 시각화하면 아래 그림과 같다. 분권 지수를 10단계 등간격으로 구분하였으며, 색이 진해질수록 분권 수준이 높다고 볼 수 있다.

분석 결과 앞의 세입 분권과 마찬가지로 서울, 경기, 인천, 세종의 분권 지수가 높게 나타났다. 다만, 앞의 광역자치단체 세입분권 수준과 비교해 보면 경기도의 경우 세입 분권 수준보다 세출분권 수준이 높았고, 오른쪽 상단에 위치한 강원도의 경우 세입분권 수준은 매우 낮는데 반해 세출분권 수준은 비교적 높게 나타났다. 이외에 충청·전라·경상도 지역의 경우 세입과 세출분권 수준에 있어 큰 차이가 발견되지는 않는다.

그림 4-13 2021년 기준 광역자치단체 세입·세출분권 시각화

광역자치단체 세출분권



(2) 기초자치단체 세출분권 수준 평가

2021년 기준 기초자치단체의 세출분권 수준을 검토한 결과 경기지역의 세출분권 수준이 가장 높고, 강원과 경북지역도 세출분권 수준이 높은 것으로 나타난다. 이외에도 경남, 전남, 전북, 충북 지역의 세출분권 수준이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 세출분권 결과를 세입분권 결과와 비교했을 때, 상대적으로 세입분권(자체재원 규모) 수준이 낮은 지역(군 분포비율이 높은 도지역)에서 자체사업비중이 높은 것으로 확인된다. 상대적으로 자체 세입 기반이 취약한 지역의 경우 이전재원을 통한 자원 보전이 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.

그림 4-14 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 시각화

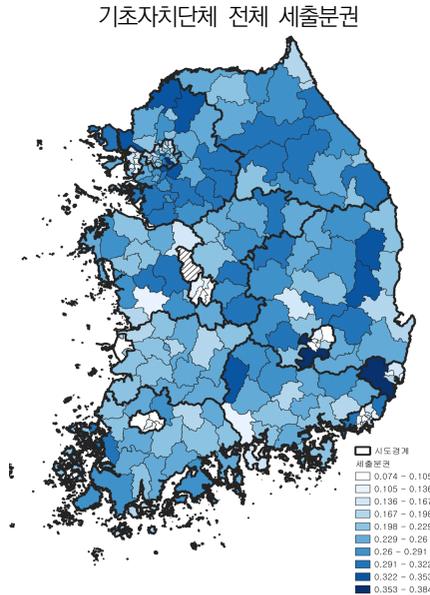
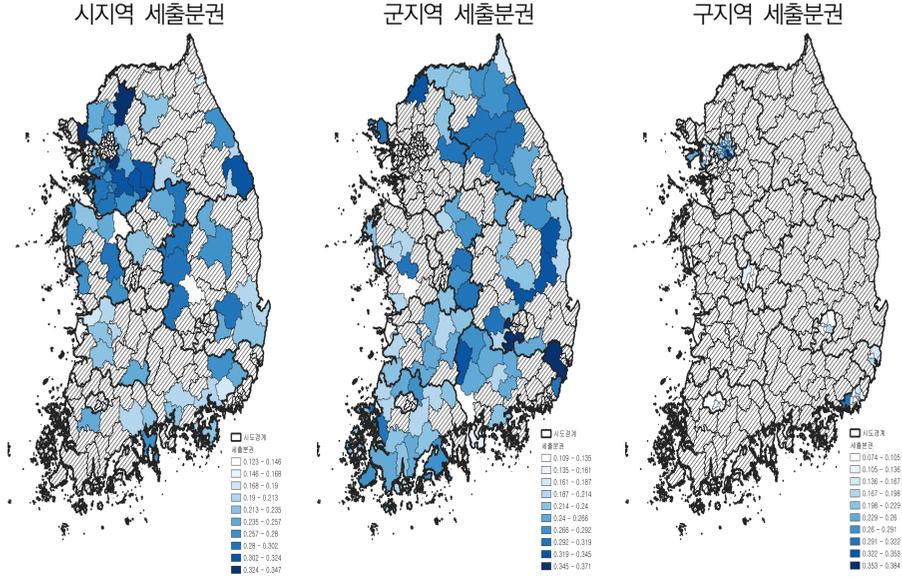


그림 4-15 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 시각화(시, 군, 구)



기초자치단체별 세출분권 수준을 자세히 살펴보기 위하여 시, 군, 구 지역으로 구분하여 지역별 분권 지수를 나타냈다. 먼저 전반적으로 세출 분권 수준을 살펴보면 광역 단위로 구분했을 때, 지역별 세출분권 지수의 차이가 크게 나타나지는 않았다. 세입분권의 경우 수도권 지역의 분권지수가 특히 높게 나타난 것과 달리 기초자치단체의 세출분권 수준은 모두 평이한 수준으로 높게 나타난다.

본 연구에서 제안한 세출분권 지수는 총 수입대비 자체사업비의 규모인데, 분석 결과를 통해 전국적인 자체사업비 규모가 지역별로 큰 차이가 없다는 것을 확인할 수 있었다. 지역의 인구수나 규모가 클수록 자체사업 규모도 많을 것이라는 예상과는 달리 모든 지역의 자체사업 규모가 유사한 수준으로 나타났다. 결국 지역별 세입 수준과 관계없이 모든 지역에서 최소한의 자체사업을 실시하고 있다는 것은 지역에서 필수적으로 수행해야 하는 의무 사업들이 많은 것을 반증하는 결과로도 볼 수 있다.

기초자치단체별 세출분권 지수의 자세한 내용은 [부록 2]를 통해 확인할 수 있다.

제3절 재정분권 수준의 종합적 검토

1. 광역자치단체 재정분권 수준 종합

2021년 광역자치단체의 세출·세입분권 지수를 통하여 지역별 재정분권 종합지수를 살펴보았다. 세입분권과 세출분권의 평균을 통하여 종합지수를 검토한 결과 서울이 가장 높은 것으로 나타났고, 세종, 인천, 울산, 경기, 제주, 대구 순으로 종합지수가 높게 나타났다. 세입분권과 세출분권 중, 종합지수와 상관관계가 높은 영역을 확인하기 위하여 상관관계분석을 실시한 결과 세입분권과 종합지수의 상관관계는 0.96, 세출분권과 종합지수의 상관관계는 0.83 수준으로 세입분권 수준과 종합지수의 상관관계가 더 높은 것으로 확인된다.

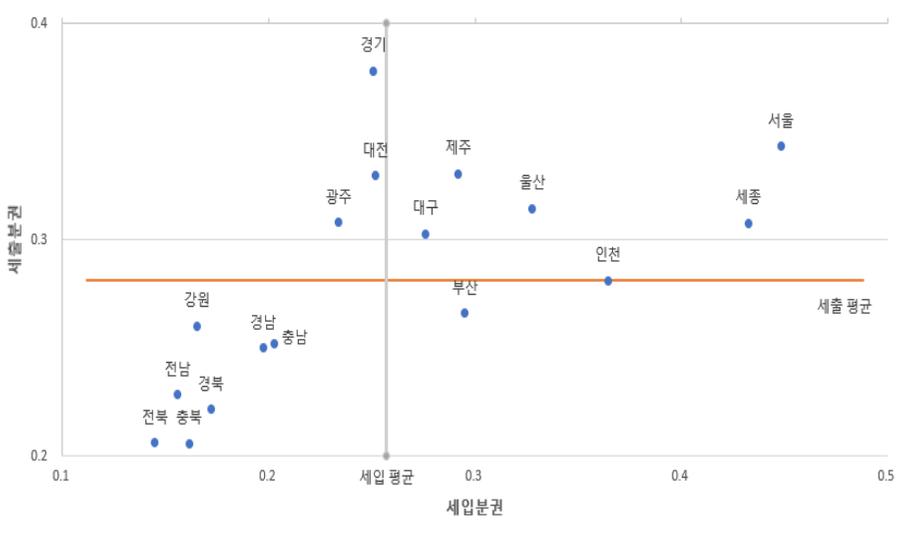
표 4-15 2021년 기준 광역자치단체 재정분권 종합지수

지역	세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
평균	0.257	0.281	-
서울	0.448	0.343	0.396
세종	0.432	0.308	0.370
인천	0.364	0.281	0.323
울산	0.328	0.315	0.321
경기	0.251	0.378	0.314
제주	0.292	0.330	0.311
대전	0.252	0.330	0.291
대구	0.276	0.303	0.289
부산	0.295	0.266	0.281
광주	0.234	0.308	0.271
충남	0.203	0.252	0.227
경남	0.197	0.250	0.224
강원	0.165	0.260	0.213
경북	0.172	0.221	0.197
전남	0.156	0.228	0.192
충북	0.161	0.206	0.183
전북	0.145	0.206	0.175

주: 종합지수 내림차순으로 정렬

산점도를 통하여 광역자치단체의 세입·세출분권 수준을 다시 한 번 살펴보고자 한다. 평균을 기점으로 세입과 세출분권 수준이 모두 높은 지역으로 서울, 세종, 울산, 대구, 제주 등 특별시·도와 광역시 일부 지역이 포함되고, 세입분권 수준은 낮지만 세출분권 수준이 높은 지역으로는 경기, 대전, 광주 지역이 포함되고 있다. 세입 분권 수준은 평균보다 높지만 세출분권 수준이 낮은 지역은 부산이 포함되고, 도 지역 대부분은 세출분권과 세입분권 수준이 모두 낮은 것으로 파악된다.

그림 4-16 2021년 기준 광역자치단체 재정분권 산점도



2. 기초자치단체 재정분권 수준 종합

2021년 기초자치단체 세출 및 세입분권 수준의 종합적 검토 결과 자치구 분포가 높은 서울지역과 시 분포가 높은 경기지역의 재정분권 종합지수가 높게 나타났다. 또한 군 지역의 분포가 높은 지역들이 종합지수가 낮게 나타났는데, 특히 전남, 경북지역의 경우 재정분권 종합지수 하위 100개 지역에서 가장 많이 발견되고 있었다.

앞의 광역자치단체 종합지수와 마찬가지로 기초자치단체 역시 세입분권 지수와 종합지수 간 상관관계가 높게 나타났다. 세입분권과 종합지수 상관계수 0.89, 세출분권

과 종합지수 상관계수 0.41 수준으로 기초자치단체의 경우 특히 세입분권 수준이 높을수록 종합지수도 높은 것으로 파악된다.

또한 세입분권 지수와 세출분권 지수 각 각 상위 20개 지역을 선별하여 세입과 세출분권 수준이 모두 높은 지역을 살펴본 결과 경기지역의 성남시, 김포시가 포함되었고 서울지역의 경우 강남구와 중구가 포함되는 것으로 나타났다. 반대로 하위 50개 지역을 선별하여 세입 및 세출 분권 수준이 모두 낮은 지역을 살펴본 결과 경남지역의 남해군과 하동군, 충남지역의 부여군 재정분권 수준이 모두 낮게 나타나고 있었다.

기초자치단체별 재정분권 종합지수에 관한 상세 표는 [부록 3]을 통해 확인할 수 있으며, 종합지수 상위 20개 지방자치단체는 아래 표와 같다.

표 4-16 2021년 기준 기초자치단체 재정분권 종합지수(상위 20개)

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역시	기초			
구	서울	강남구	0.56	0.384	0.472
시	경기	성남시	0.583	0.347	0.465
구	서울	중구	0.55	0.352	0.451
시	경기	화성시	0.604	0.296	0.45
시	경기	용인시	0.572	0.306	0.439
구	서울	서초구	0.58	0.295	0.435
시	경기	수원시	0.551	0.269	0.41
시	경기	평택시	0.511	0.291	0.401
구	서울	용산구	0.53	0.271	0.401
시	경기	김포시	0.462	0.332	0.397
구	부산	강서구	0.47	0.305	0.388
시	경기	하남시	0.521	0.247	0.384
시	경기	의왕시	0.456	0.309	0.383
구	서울	성동구	0.5	0.258	0.381
구	서울	종로구	0.55	0.191	0.37
시	경기	이천시	0.427	0.312	0.369
시	경기	안산시	0.453	0.283	0.368
군	울산	울주군	0.36	0.371	0.364
시	경기	안양시	0.447	0.267	0.357
시	경기	포천시	0.374	0.329	0.351

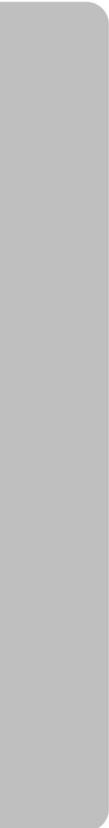
5

결론 및 정책제언

제1절 연구 결과의 종합

제2절 정책제언





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 연구 결과의 종합

본 연구는 우리나라 재정분권 수준 측정을 위한 지표를 개발하고, 지표의 적용을 통해 지방자치단체의 재정분권 수준 측정 및 국가 차원에서의 재정분권 정책 방향성을 모색하는 데 목적을 둔다.

재정분권 지표 개발을 위하여 재정분권 개념을 재정의하고, 이론적 측면에서 논의되는 재정분권 지표의 특징과 한계점을 종합적으로 검토하였다. 지표에 관한 종합적 분석을 통하여 기존지표의 한계점을 보완한 대안지표를 개발하고 우리나라 재정분권 수준을 점검해보았다.

재정분권을 연구하는 선행연구들은 ‘중앙정부에서 하위정부로 세입 및 세출에 관한 재정적 권한과 기능을 이양시킨 것으로 재정분권의 개념을 정의하거나 예산(세입 및 지출)에 관한 의사결정 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이동시키는 것 또는 중앙정부의 통제를 받지 않고 독립적으로 의사결정 권한이 주어진 상태’로 정의하기도 한다. 재정분권을 설명하는 다양한 연구를 하나씩 열거할 수는 없으나 각 연구에서 공통적으로 강조하고 있는 부분은 재정에 관한 권한이 중앙에서 지방으로 “이양(devolution)”된 상태라는 점이다. 다만, 우리나라는 조세법률주의를 택하고 있는 국가이므로 세입 측면에서 “권한”을 논의하는 것은 적합하지 않다. 따라서 이론적 논의를 통해 살펴본 재정분권의 개념과 우리나라 상황을 모두 고려하여 재정분권 개념을 재정의해 보면 “세입 측면에서 최소한의 재정자율성이 보장되는 재원의 규모가 충분한 상태, 세출 측면에서 지출 결정권(사용 용도와 규모에 관한 결정권)이 주어진 재원의 규모가 충분한 상태”로 정의할 수 있다.

재정분권의 개념은 재정분권을 연구하는 실증연구에서도 동일하게 강조된다. 재정에 대한 지방의 권한과 역할이 얼마나 확대되었는가를 통하여 재정분권의 효과성을 검토하는 다수의 연구가 존재한다. 재정분권을 실증적으로 분석한 선행연구는 주로 세입과 세출 측면에서 재정분권 수준을 논의한다. 국가와 지방의 세입·세출 규모를 비교하

는 지표를 통해 재정분권 수준을 측정하거나 지방의 총수입에서 자체적으로 확보할 수 있는 재원의 규모 또는 자율적으로 지출을 결정할 수 있는 재원의 규모를 통하여 재정분권 수준을 측정하기도 한다. 또한 최근에는 질적 측면의 재정분권 지표를 강조하면서 지방세목 및 세율에 대한 결정권이 제도적으로 마련되었는가를 통하여 재정분권 수준을 측정하기도 한다.

그러나 세입과 세출 비율을 통해 재정분권 수준을 측정하는 지표는 세입과 세출에 포함된 재원의 성격이나 특징을 고려하기 어렵다. 예를 들어 국가 전체수입 대비 지방정부 총수입을 세입분권 지표로 활용하는 경우 지방자치단체의 자체수입과 이전재원에 대한 구분이 어려워 단순히 집행만을 담당하고 있는 이전재원도 지방정부 수입으로 포함한다. 이 경우 지방정부의 세입 자율성이 과대 추정되는 문제가 발생할 수 있다. 이에 대한 대리 지표로서 분자를 지방세나 세외수입 등의 자체 수입으로 변경하기도 하는데, 이 경우에도 지방세 과세 권한에 대한 중앙정부의 통제를 반영할 수 없어 엄격한 수준에서 자율적으로 사용할 수 있는 세수 충분성을 확인하기 어렵다는 한계점이 존재한다.

세출 측면에서도 국가 전체 세출 대비 지방정부 세출 비중을 통한 재정분권 수준을 측정하는 것은 세출 자원 중, 이전 재원의 성격을 고려하지 못하기 때문에 지방정부에서 자율적으로 사용할 수 있는 지출의 규모가 충분한지 알기 어렵다. 이러한 이유로 지방정부 세출에서 조건부 보조금의 규모를 제외하기도 하는데, 보조금 외에도 경직성 지출이나 의무 지출에 해당되는 재원의 경우 재정지출의 자율성이 높다고 보기 어렵기 때문에 세출 측면에서의 분권을 측정하는 데 한계가 있다.

마지막으로 과세자주권의 경우 세목 신설권, 세율결정권, 감면결정권 등 전반적인 측면에서 지방세수의 과세권한을 측정할 수 있다는 점에서 의미가 있으나 한국과 같이 조세법률주의를 택하고 있는 국가의 경우 중앙정부가 지방세 수입 및 지출 결정에 큰 영향력을 가지고 있어 과세자주권을 통해 재정 자율성을 측정하기 어렵다는 한계가 있다.

이외에도 정책적 측면에서 지방의 재정력 수준을 평가하는 대표적 지표로 재정자립도나 재정자립도가 활용된다. 재정자립도는 지방자치단체의 전체 세입 가운데 자체수입이 차지하는 비중을 의미한다. 재정자립도는 지방자치단체가 스스로 얼마만큼의 재원을 조달할 수 있는가를 직관적으로 보여주기에 재원 조달 측면에서 자율성을 평가할 수 있는 대표적인 재정분권 지표로 볼 수 있다. 그러나 재정자립도는 산정공식

상 자체재원의 규모뿐만 아니라 이전 재원의 규모에도 직접적으로 영향을 받는다. 만약 전년대비 자체재원이 증가하더라도 비 자체재원이 더 큰 규모로 증가 할 경우 재정 자립도 수치는 감소할 수 있다. 또한 재정자립도는 자체수입의 비중을 강조하고 있는데, 우리나라와 같이 이전재원을 통한 지방자치단체의 재정력 보전이 불가피한 환경에서 자체수입만을 통해 재정분권 수준 전체를 논의하는 것은 현실을 반영하지 못하는 측면이 있다.

재정자주도 역시 정책적 측면에서 지방의 재정 수준을 나타내는 대표적 지표로 지방자치단체 예산 중 자체수입(지방세, 세외수입) 및 자주재원(지방교부세, 조정교부금)이 차지하는 비중을 의미한다. 재정자주도는 지방자치단체가 스스로 편성 및 집행할 수 있는 재원의 비중을 살펴볼 수 있다는 측면에서 의미가 있고 지방자치단체 재정 운용의 자율성 및 탄력성을 대변하는 지표로 평가받는다. 그러나 재정자주도의 경우 개념과 실제 지표가 내포한 정보 간 차이가 있음에 유의할 필요가 있다. 개념적으로는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원의 비중을 의미하지만 실제 재정 운용에서는 상당한 규모의 재원을 국고보조사업 대응 지방비 등 의무지출에 충당해야 하는 경우가 있다.

이론적·정책적 측면에서 대표적으로 활용되는 재정분권 지표의 특징과 한계점을 보완하고, 보다 평균적인 관점에서 우리나라 재정분권 수준을 측정하기 위하여 새로운 대안지표를 개발하였다.

먼저 세입분권 대안지표 개발을 위하여 ‘자체 수입 규모의 충분성’을 중심으로 세입분권 지표의 개선방안을 모색하였다. 세입분권 대안지표를 구성할 때 크게 두 가지 기준을 고려하였는데 첫째, 대표적인 자체 수입원으로 논의되는 지방세를 모두 완전한 지방 재원으로 볼 수 있는가, 둘째, 지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 지표로 총계기준의 지표¹⁴⁾를 사용하고 있는데 이 부분을 보완함으로써 재원의 중복 계산을 최소화할 수 있는 방안은 무엇인가이다. 두 번째 기준은 기존 지표의 경우, 지방자치단체의 세입 규모를 과대 추정하는 문제점을 발생시키기 때문에 최대한 지방자치단체의 세입 규모를 과대·과소 추정하지 않아야 함을 의미한다.

14) 이론적·정책적 측면에서 활용되는 지표는 지역별 총예산 대비 자체수입 비중으로 우리나라 재정자립도 측정방식과 유사하다. 하지만 개별 자치단체별 재정자립도의 산출은 총계예산규모로 산출하고 있어 내부 거래 등 재원 간 중복 계산을 고려하고 있지 못하다는 단점이 있다.

이상의 기준을 통하여 최종적으로 제안하고자 하는 세입분권 대안지표는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분된다. 광역자치단체 세입분권 지표는 “자체수입((지방세 + 세외수입)-(법정교육재정전출금 + 조정교부금)) / 지자체총수입”과 “자체수입((지방세 + 세외수입)-(법정교육재정전출금 + 조정교부금 + 주행분 자동차세 유류보전분)) / 지자체총수입”이다. 기초자치단체 세입분권 지표는 “자체수입(지방세 + 세외수입 + 조정교부금) / 지자체총수입”이다.

다음으로 세출분권 대안지표 개발을 위하여 재정분권의 목표와 우리나라 지방재정 구조의 취약성을 종합적으로 검토하였다. 재정분권은 지방 공공서비스 제공에 있어 지방자치단체 스스로 지역의 수요를 파악하고, 지역주민의 선호와 특성을 반영할 수 있는 지출 결정을 함으로써 지역주민의 만족도가 향상되는 것을 목표로 해야 한다. 그러나 우리나라는 제도·환경적 요인으로 재정 권한의 제약이 있고 지역 간 재정 격차도 크다. 이러한 이유로 이전재원을 통한 지방재정보전은 불가피하다. 따라서 지출의 자율성과 책임성을 부여할 수 있는 방법은 재원의 원천(자체수입 또는 이전재원)과 관계 없이 자치단체 스스로 지출 용도와 규모를 결정할 수 있는 재원을 보장해주는 것이다.

세출분권 대안지표 개발을 위하여 ‘지출 자율성 및 책임성을 나타낼 수 있는 재원 규모의 충분성’을 중심으로 세출분권 지표의 개선방안을 모색하였다. 세출분권 대안지표를 구성할 때 크게 두 가지 기준을 고려하였는데 첫째, 세입의 원천을 고려하지 않으며, 둘째, 지출에 있어 지방자치단체의 자율적 의사결정이 보장되는 재원을 포함하는 것이다.

이상의 논의내용을 반영하기 위한 지표로 본 연구는 자체사업비를 활용하고자 하며, 최종적으로 제안하고자 하는 세출분권 대안지표는 “자체사업비(정책사업예산액-보조사업예산액)/ 지자체 총수입”이다.

대안지표의 적용을 통하여 우리나라 지방자치단체 재정분권 수준을 검토하였다. 분석결과는 세입과 세출 측면으로 구분하여 살펴보고, 정부 단위별(광역, 기초), 행정구역별(시, 도, 시, 군, 구)로 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저 세입측면에서 광역자치단체와 기초자치단체 전체 세입분권 수준은 2011년-2021년 동안 유사한 패턴으로 감소하고 있었다. 특징적인 부분은 2013년 이후 광역과 기초 모두 세입분권 수준이 큰 폭으로 감소하였다는 것인데, 2014년 지방소비세 세율이 부가가치세의 5%에서 11%(+6%p)로 상향 조정되었고, 지방소득세 부과방식

을 기존 소득세·법인세의 부가세(sur-tax) 방식에서 독립세 방식으로 전환되는 등 제도적 측면에서 지방세 확대를 위한 노력을 경주하였음에도 불구하고 실제 지역의 세입분권 수준은 오히려 하락한 것으로 나타난다. 2014년 지방자치단체 통합재정규모를 살펴보면 지방세, 세외수입 등 자체세입은 전년도 87.1조에서 75.1조¹⁵⁾로 감소하였고, 교부세와 보조금은 65.7조에서 69.4조로 증가되었다(행정안전부 재정정책과, 2014). 결과적으로 지방자치단체의 자체세입 규모가 큰 폭으로 감소하면서 전반적인 세입분권 수준도 감소한 것으로 보인다.

광역자치단체를 세부 유형으로 분류하여 살펴본 결과 특별시·도의 세입분권 수준이 높게 나타났고, 도의 경우 경기도와 타 도지역 간에도 세입분권 수준에 격차가 발생하는 것으로 나타나 지역별 세부 유형에 따라 세입분권 수준의 격차가 발생하고 있고 특히 도지역의 경우 세입분권 수준이 매우 낮은 것을 확인할 수 있었다.

기초자치단체의 경우 시, 군, 구 유형으로 구분하여 살펴본 결과 자치구와 시 지역의 세입분권 수준이 비슷한 수준으로 높게 나타났다. 다만, 군지역의 경우 시 및 자치구와 비교하여 세입분권 수준이 낮았고, 격차도 크게 나타나고 있었다.

두 번째로 세출 측면에서 지방자치단체의 재정분권 수준을 검토하고자 한다. 지방자치단체의 세출분권 측정 결과 정부 단위별(광역, 기초), 정부 유형별(시, 군, 구), 동일 유형의 특성별(인구수) 세출분권 수준의 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 구체적으로 광역자치단체를 특별시도, 광역시, 경기도, 도로 유형화한 경우, 자체사업비 비중의 큰 격차가 발견되지는 않았다. 기초자치단체 역시 시(인구수에 따라 세부 분류), 군(광역시와 도), 구(특별시와 광역시로 구분)로 유형화하여 살펴본 결과 자체사업비 비중의 큰 차이가 발견되지는 않았다. 다만, 세입분권 수준과 비교하였을 때, 군지역의 세입-세출 간 차이가 크게 나타나고 있었다. 세입분권의 경우 시와 자치구 수준이 비슷하고, 군지역의 분권 수준이 매우 낮은 것으로 파악되었는데 세출분권의 경우 시, 군, 구 분권 수준에 큰 차이가 없고 군지역의 세출분권 수준은 자치구보다 높은 것으로 파악된다. 본 연구에서 살펴본 세입분권 지표가 전체 수입 대비 자체세입 비중이고, 세출분권 지표가 전체 수입 대비 자체수입과 자주재원의 비중이라는 점에서 군지역의 경우 자체 수입의 규모가 상대적으로 작고, 이러한 이유로 이전재원을 통한 보전이 많이 이루어졌을 것으로 보인다.

15) 종전 세입과목 기준(이월금, 전입금 등을 세외수입에 포함)을 적용할 경우 : 83.9조원

제2절 정책제언

1995년 지방자치제의 도입 이후 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하고자 하는 다양한 정책적 노력이 있었고, 지방분권의 성공적 정착을 위해 재정분권의 중요성이 강조·강화되어 왔다. 특히 2003년 참여정부에 의해 지방분권이 국정과제로 채택되면서 국세와 지방세의 합리적 조정, 신세목 확대, 비과세·감면 축소 등 재정분권에 대한 강한 의지가 나타났다. 이후 보수와 진보 정당의 집권이 반복되는 시기에도 재정분권에 대한 정책 기조가 유지되었고, 정도의 차이는 있으나 각 정부는 세입·세출 정책이라는 큰 틀에서 다양한 제도적 변화를 모색하였다.

역대 정권별로 재정분권에 대한 초점, 방향, 강도가 조금씩 상이하지만 대부분 세입분권 확대와 세출 측면의 자율성을 강화하기 위한 정책이 많았다. 세수의 충분성 측면에서 세목 및 세율의 조정을 통하여 자체재원을 확대하는 방식이나 교부세 조정을 통해 세입규모를 확대하고 세출 자율성을 높이고자 하는 정책이 주로 시행되었다. 현 정부도 지방재정 강화를 강조하며 재정자주도 강화를 위한 다양한 사업을 추진하고 있다. 재정자주도 강화를 통하여 지방정부가 더 많은 자율성을 가지고 재원을 확보하도록 함으로써 지역 주도 균형발전 시대 구현을 지향하며, 자주재원 확충, 국가균형발전 특별회계 확대, 지역 자율사업 지원 방식(포괄적) 개선을 통해 지역사회의 다양한 요구를 반영하는 데 주안점을 두고 있다.

그렇다면 이와 같은 제도적 지원이 실제 우리나라 재정분권 수준의 변화를 가져왔는가? 본 연구는 우리나라 재정분권 수준 측정을 위한 대안지표를 개발·적용해 봄으로써 세입과 세출 측면의 분권 수준을 살펴보았다. 그 결과 세입 측면에서 자체 재원(비 지방재원 제외)의 규모는 오히려 2014년 이후 광역과 기초자치단체 모두 감소하였으며, 수도권과 비수도권 간에 세입분권 격차도 크게 나타나고 있는 것으로 확인되었다. 특히, 동일 수준의 정부 단위(광역 간, 기초 간)별로 비교했을 때, 광역 단위에서의 “도” 지역과 기초 단위에서 “군” 지역은 타 지역과 비교하여 세입분권 수준이 크게 낮은 것으로 확인된다. 자체 재원 확대를 위한 노력이 있었지만 지방교육세나 주행세(유가보조금)와 같은 비지방재원을 제외하는 경우 실질적인 지방재원으로 볼 수 있는 자체세입의 규모는 크게 확대되지 않았으며 지역별 편차도 크게 나타나고 있다.

따라서 향후 세입 측면에 있어 재정분권 정책은 두가지 측면을 특히 고민할 필요가 있다. 첫째, 실질적 의미에서 지방 재원의 역할을 할 수 있는 세원을 중심으로 논의되어야 한다. 특히 지역으로 가지 않는 비지방재원을 축소하고, 지역에서 활용할 수 있는 세입규모 확대 정책을 강화할 필요가 있다. 둘째, 지방자치단체 유형별·특성별 재정 환경의 차이가 크기 때문에 획일적 재정분권 정책을 지양하고, 최소한 지방자치단체 유형별 차별화된 재정분권 정책을 적용할 필요가 있다.

세출분권 측면에 있어서도 지역의 자율성을 강조하는 다양한 정책적 노력이 있었지만 자율성이 높은 재원 규모의 확대가 지역별 자체사업의 확대로 이어지지는 못한 것으로 평가된다. 세출 분권에서 강조하는 점은 지방자치단체가 예산 사용처와 규모를 직접 결정하게 한다는 데 있다. 즉, 주민들의 선호와 수요를 기반으로 사업의 내용과 규모를 직접 결정함으로써 궁극적으로 주민들의 만족도를 높이는 데 목적이 있는 것이다. 이러한 점에서 자체 사업비는 지역주민을 위해 필요하다고 판단되는 서비스의 종류와 규모를 예측할 수 있다는 점에서 대표적인 세출 자율성 지표로 볼 수 있다.

재정분권을 통해 우리가 기대하는 바는 지역의 특수성과 다양성을 반영한 지역사업들이 확대되는 것이다. 이론적으로 중앙에서 지방 공공서비스를 공급하는 것보다 지역에서 지방 공공서비스를 공급하는 것이 효율적일 것이라는 논리도, 지역별로 요구되는 선호와 수요가 다양하게 존재하므로 중앙에서 획일적으로 서비스를 공급하는 것보다 지역별 특성에 맞추어 서비스를 공급하는 것이 선호 충족성 측면에서 효율성(배분)이 높을 것이라고 보는 것이다. 만약 지역별로 자유롭게 사용가능한 지출의 규모가 충분하다면 각 지방자치단체들은 지역의 선호와 수요를 반영한 다양한 정책 사업을 할 수 있을 것이다.

그러나 자체 사업비중을 통해 세출분권 수준을 검토한 결과 정부 단위별(광역, 기초), 정부 유형별(시, 군, 구), 동일 유형의 특성별(인구수) 세출분권 수준의 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 다만 세출 자율성 평균이 광역 0.281, 기초(시) 0.248, 기초(군) 0.251, 기초(구) 0.164 수준으로 전반적으로 낮은 편에 속한다. 이러한 결과는 지방자치단체의 보조사업 규모가 점차 증가 추이를 나타내는 것과는 상반된 결과이며, 특히 광역자치단체의 경우 자체사업비 비중이 점차 감소 추이를 나타내고 있어 지방자치단체가 자체적으로 사업을 발굴하고 수행할 수 있는 기회를 확대할 필요가 있

다고 할 것이다.

중앙정부의 재정사업 이양을 통해 세출 측면의 자율성을 높이려는 제도적 노력이 있어왔으나 아직 그 효과가 충분하지 못한 것으로 보이며, 향후 지방자치단체의 세출분권 강화를 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

우리나라 지방재정구조 특성상, 이전 재원의 역할이 중요하다. 따라서 향후 세출 측면에 있어서 재정분권 정책은 자체재원이든 이전재원이든 재원의 출처와 관계없이 지출 결정에 대한 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하고, 지출에 대한 책임성을 갖도록 하는 방향으로 설계할 필요가 있다. 특히, 지출 자율성 강화 목표가 지역의 특수성과 다양성을 반영한 지역사업의 확대 및 지역주민의 삶의 질 향상 도모에 있다는 점에서 지역에서 자율적으로 수행할 수 있는 자체사업의 규모를 확대하는 방향으로 정책을 설계할 필요가 있다.

본 연구는 우리나라의 재정분권 수준 측정을 위한 대안 지표를 발굴하고, 그 지표들 내에서 우리나라의 재정분권 수준을 측정하여 향후 재정분권 정책의 방향성을 모색하는 것을 연구목적으로 한다.

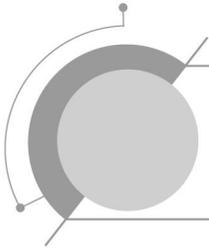
그동안 재정분권 측정에 관한 많은 선행연구가 존재했음에도 불구하고, 측정지표에 관한 선행연구의 특성을 종합적으로 검토하기 어려웠다. 그러나 본 연구는 1980년대 이후, 국·내외에서 수행된 재정분권 관련 선행연구 분석을 통해 재정분권 지표가 갖는 강점과 한계점을 종합적으로 분석하였으며, 기존 재정분권 지표를 개선하는 대안을 도출하여 제시함으로써 재정분권 수준을 객관적으로 평가하고, 그 결과에 기초하여 미래 지향의 재정분권 추진 방향성을 찾는 접근을 하였다는 점에서 의미가 있다.

특히 재정분권 영역별로 지표를 적용하여 지방자치단체 유형별·특성별 재정분권 수준을 비교 분석한 접근 방식은 기존 연구와 차별적인 점이다. 본 연구는 지방자치단체 유형을 기본적으로 광역인 시도와 기초인 시군구로 구분하되 세부적으로 광역은 특별시, 광역시, 경기도, 도로 유형화하고, 기초는 시(인구 50만 이상, 50만 미만), 군(광역시와 도), 구(특별시의 자치구, 광역시의 자치구)로 나누어 재정분권 수준을 측정하였으며, 광역과 기초 모두 수도권과 비수도권 지역을 구분하여 재정분권 수준을 검토하였다. 재정분권 수준의 검토를 통하여 기존 우리나라 재정분권 정책의 한계점을 도출하고 향후 재정분권 정책의 지향점을 제시하였다.

다만, 재정분권 수준을 논의함에 있어 제도적 측면의 논의를 포함하지 못한 것은 본 연구의 큰 한계점으로 남는다. 재정분권은 양적 수준에서 규모의 증대뿐 아니라, 질적 수준에서 분권 수준의 강화가 동시에 이루어져야 하는 영역이다. 질적 지표는 계량지표가 설명할 수 없는 복잡한 재정구조를 고려함으로써 단순한 계량지표의 한계점을 보완해 주는 역할을 한다는 측면에서 유용하다.

따라서 향후 제도적 측면의 재정분권 수준을 측정할 수 있는 지표 개발에 관한 후속 연구를 통하여 양적 측면에서의 재정분권 수준과 질적 측면에서의 재정분권 수준을 비교·분석하고, 양적·질적 측면의 재정분권 강화 정책을 추가적으로 제안할 필요가 있다.

아울러 양적 측면의 재정분권 수준을 제시한 지표 역시 몇 가지 한계점을 갖는다. 예를 들면 본 연구의 기초자치단체 세입분권 지표에서 지방세의 비지방재원 영역을 제외하지 못하였다. 대표적인 비지방재원으로 주행분 자동차세 유류보전분을 광역자치단체에서는 제외하였으나 기초자치단체의 지방세입 중에서는 제외하지 못하였다. 또한 지방세 중, 지방소비세와 같이 지방세로서의 기능을 수행하고 있지 못하다는 비판에 직면한 세목이 존재하는데, 해당 재원에 대한 고려가 이루어지지 못한 점은 본 연구의 한계점으로 남는다. 따라서 후속 연구를 통해 해당 재원의 규모를 추가적으로 고려하여 보다 보수적으로 재정분권 수준을 점검해볼 필요가 있다.



참고문헌

- 구균철. (2015). 「한국형 재정분권론 정립을 위한 기초연구」. 한국지방세연구원.
- 구균철. (2018). 「재정분권의 정치경제학적 효과분석」. 한국지방세연구원.
- 권오성. (2004). 재정분권화가 도시정부 재정력 격차에 미치는 영향. 「한국지방자치학 회보」, 16(2): 83-101.
- 권오성·탁현우. (2018). 「국고보조사업의 부정수급 위험성의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구」. 한국행정연구원 기본연구과제.
- 김동근·김영준·황진영. (2016). 재정분권, 정부부채 및 부패: 국가 간 실증분석. 「재정 정책논집」, 18(4): 37-62.
- 김동기. (2011). 「한국지방재정학」. 법문사.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.
- 김민경. (2018). 재정분권화가 지방채무규모에 미친 영향: 지방채무결정요인을 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 12(1): 3-27.
- 김애진. (2018). 재정분권이 부패에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 22(3): 161-188.
- 김영오. (2008). 지방세법 상 탄력세율제 활용에 관한 연구. 「지방정부연구」, 12(3): 195-215.
- 김영준·황진영. (2018). 재정분권이 안정적 국가채무 관리의 유효한 방안인가?. 「재정 정책논집」, 20(4): 55-82.
- 김의섭·이선호. (2013). 재정분권과 지역경제성장: 광역자치단체 패널 자료를 중심으로. 「재정정책논집」, 15(3): 35-59.
- 김종순·홍근석. (2012). 재정분권이 정부지출규모에 미치는 영향분석: OECD 회원국을 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 24(4): 5-30.
- 김태호·양성만. (2012). 「이동성 있는 과세대상의 지방세 탄력세율제도 개선방안에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-420.

- 김태희·홍근석·이용모. (2020). 재정분권이 지방정부 재정지출에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 13(4): 3-27.
- 라휘문. (2019). 「재정분권의 문제점 및 개선방안」. 한국지방재정학회 자치분권심포지엄.
- 문광민. (2017). 재정분권이 지역간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토. 「지방정부연구」, 21(3): 1-37.
- 문병근·정진현. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 인과관계. 「경제연구」, 10(1): 79-96.
- 문병기·복홍석. (2009). 재정분권화와 지방정부 투명성 수준간의 관계: Fisman & Gatti 연구의 한국적 적실성 검증을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 31-53.
- 민기·강윤호·전상경. (2021). 「현대지방재정론」. 박영사.
- 박근후. (2019). 「재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안」. 국회예산정책처 2019년도 연구용역보고서.
- 박기목. (2020). 우리나라의 재정 분권의 수준에 관한 연구: 현 정부와 역대 정부들의 비교. 「한국지방자치연구」, 21(4): 25-50.
- 박병희. (2006). 민선자치 10년간 재정자립 지표의 추이에 관한 연구. 「재정정책논집」, 8(1): 109-127.
- 박상철·김홍주. (2015). 재정분권화가 기초자치단체의 환경보호지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정연구」, 24(2): 153-191.
- 박완규. (2007). 지방교부세제도의 개선방안 연구. 「지방행정연구」, 21(1): 3-27.
- 박충훈. (1998). 재정분권화가 지방재정규모에 미치는 영향분석. 「지방재정학보」, 3(1): 89-108.
- 배인명. (2001). 기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구. 「한국행정연구」, 10(4): 267-289.
- 배인명. (2016). 재정분권화와 국가경쟁력에 대한 효과 분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 21(3): 33-64.
- 서정덕. (2006). 재산세에 대한 탄력세율제도 개선방향. 「국회보」, 478: 90-93.
- 서정섭. (2010). 보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구. 「자치발전」, 7: 61-69.
- 손희준. (2018). 문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로. 「지방재정발전 세미나 발표자료집」, 433-465.

- 송상훈·김진덕. (2017). 「탄력세율 확대를 위한 지역선택과세 도입방안 연구」. 경기연구원.
- 안종석. (2002). 「재정의 지방분권화」. 한국조세재정연구원.
- 안종석. (2015). 「지방자치시대의 지방세 정책: 평가와 발전방향」. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 안종석·기은선·정경화. (2010). 「주요국의 농업관련 소득세제에 대한 연구」. 한국조세재정연구원.
- 오나래. (2020). 주행분 자동차세의 합리적 개선방향. 「한국지방세연구원 KILF Report」, 100.
- 오시환·한동효. (2009). 재정분권화가 재정력격차에 미치는 영향에 관한 연구: 우리나라 16개 광역자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」, 13(2): 51-74.
- 유태현. (2020). 부동산에 대한 취득세 세율체계 정비방안 연구. 「재정정책논집」, 22(2): 65-95.
- 유태현. (2021). 지방세제의 개편 연혁과 미래지향 틀 구축 방향. 「한국지방재정논집」, 26(2): 1-41.
- 유태현. (2023). 지방세제 합리화를 위한 자동차세(주행분) 개선방안. 「서울특별시-한국지방세연구원 공동 정책토론회 발표자료」.
- 유태현·임상수. (2018). 수평적 재정 불균형을 고려한 국세의 지방세 이양 방안. 「한국지방재정논집」, 23(3): 1-24.
- 윤영진. (2016). 「새지방재정론」. 대영문화사.
- 이대웅·김화연·탁성숙·이다솔. (2020). 「정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점」. 국회예산정책처 2020년도 연구용역보고서.
- 이병량. (2005). 노무현 정부의 재정분권에 대한 평가. 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 65-91.
- 이서희. (2020). 지방정부 재정분권화가 재정집행성과에 미치는 영향 연구. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 115-138.
- 이슬이·홍경준. (2018). 국가의 재정분권이 복지재정에 미치는 영향: OECD 19개 국가를 중심으로. 「사회복지연구」, 49(3): 35-60.
- 이영·현진권. (2006). 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가? . 「공공경제」, 11(1): 93-120.
- 이용모. (2004). 한국의 재정분권화가 거시경제의 안정과 경제성장에 미치는 영향. 「한

- 국정정책학회보, 13(3): 89-118.
- 이재원. (2021). 재정분권과 갈등 그리고 지방재정의 수평적 재정조정제도 활성화를 위한 조건. 「한국지방재정논집」, 25(3): 33-61.
- 이재은. (2022). 재정분권 개혁의 착종: 이론과 현실의 간극. 「한국지방재정논집」, 27(2): 1-66.
- 이종수·윤영진·강인재·곽채기·권해수. (2012). 「새행정학」. 대영문화사.
- 이희재. (2017). 역대정부의 재정분권 평가와 차기정부의 과제. 「한국정책분석평가학회 2017년도 춘계학술대회 발표논문집」, 331-341.
- 임다희·조경훈·송상훈. (2019). 탄력세율 확대 효과에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 33(1): 93-115.
- 임상수. (2014). 세입 분권이 지역 경제 성장에 미치는 영향. 「한국지방재정논집」, 19(2): 1-23.
- 임성일. (2008). 재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 「응용경제」, 10(2): 35-73.
- 임응순. (2016). 재정분권과 지역일자리 창출과의 관계 분석. 「한국지방재정논집」, 21(2): 97-114.
- 임정빈·홍근석. (2012). 재정분권이 경제성장에 미치는 영향분석: OECD 회원국을 대상으로. 「지방행정연구」, 26(4): 141-173.
- 임태경. (2019). 재정분권의 강화가 우리나라 지역경제성장에 미치는 영향 분석: 내생성을 고려한 도구변수 이용을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(2): 81-107.
- 전상경. (2012). 정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구. 「지방정부연구」, 16(1): 121-145.
- 정재진. (2011). 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향. 「정부학연구」, 17(2): 289-326.
- 정정화. (2017). 박근혜정부의 지방분권정책 평가와 과제. 「한국자치행정학보」, 31(3): 1-23.
- 정종필·최병호. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석. 「한국지방재정논집」, 6(2): 177-201.
- 정진현. (1999). 재정분권화와 경제성장간의 동태적 관계. 「경제연구」, 8(1): 143-158.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). 윤석열 정부 110대 국정과제·지역균형발전 15대

국정과제.

- 주만수. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 「경제학연구」, 62(3): 119-145.
- 주만수. (2020). 보통교부세 기초수요액 산정의 특성 분석. 「한국지방재정논집」, 25(1): 1-32.
- 주운현·홍근석. (2011). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향: 거시경제안정성의 매개효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 15(3): 235-256.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 「한국행정학보」, 45(4): 117-150.
- 최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1): 129-160.
- 최병호·정종필. (2000). 한국의 재정분권화와 지역경제성장에 관한 실증분석. 「경제연구」, 9(1): 105-126.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정권 분권을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 369-389.
- 최원익. (2010). 재정분권화가 중국 경제성장에 미친 영향 분석. 「국제지역연구」, 14(3): 157-177.
- 최원익. (2012). 재정분권화가 경제성장에 미치는 영향에 관한 실증연구: 미국의 경우를 중심으로. 「국제지역연구」, 16(3): 77-97.
- 최정목. (2016). 재정분권이 OECD 국가들의 정부효과성에 미친 영향 분석. 「Social Science Research Review Kyungsung University」, 32(2): 323-347.
- 최정열. (2013). 재정분권과 생산효율성의 관계에 관한 연구. 「지방정부연구」, 17(1): 297-317.
- 하능식. (2016). 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」. 한국지방세연구원.
- 한국조세재정연구원. (2008). 「지방자치단체의 재정책임성 제고방안 연구」.
- 한승희. (2021). 재정분권, 정치부패, 그리고 경제성장: 정치부패 수준에 따른 비선형 관계를 중심으로. 「행정논총」, 59(1): 51-77.
- 한재명. (2020). 재정분권과 지역 간 경제력 격차의 관계 분석. 「경제학연구」, 68(2): 73-117.
- 한재명·하능식·이슬이. (2020). 지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제. 「지방행정연구」, 34(1): 197-226.

- 행정안전부. (2023). 「2023년 지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부. 「지방세통계연감」. 각 연도.
- 행정안전부. 「지방자치단체통합재정개요」. 각 연도.
- 홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「지방행정연구」, 27(2): 103-130.
- 홍근석·김종순. (2012). 재정분권과 정부지출규모 간의 관계: Leviathan 가설과 Collusion 가설의 검증. 「지방정부연구」, 16(1): 103-120.
- 홍준현·김재훈·이기우. (2005). 「지방자치단체 사무구분체계의 개편 방안」. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 홍준현·하혜수·최영출. (2006). 지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 「지방정부연구」, 10(12): 7-30.
- 황소하. (2017). 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로. 「예산정책연구」, 6(2): 83-116.
- 황재희·신진원. (2020). 재정분권이 주민 생활만족도에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(4): 55-69.
- 황진영·이선호. (2018). 재정분권과 경제사회의 공공서비스 성과: OECD 국가 간 실증 분석. 「국가정책연구」, 32(3): 49-68.
- Adam, A., Delis, M., and Kammas, P. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, 15: 17-49.
- Afonso, A., Fernandes S. (2006). *Measuring local government spending efficiency: evidence for the Lisbon region*. Regional Studies.
- Ahmad, E., Brosio, G., and Tanzi, V. (2008). *Local Service Provision in Selected OEC Countries: Do Decentralized Operations Work Better*. IMF Working Paper.
- Ahmed, H., Traore, I., and Saad, S. (2017). *Detection of online fake news using n-gram analysis and machine learning techniques*. In Intelligent, Secure, and Dependable Systems in Distributed and Cloud Environments: First International Conference, 127-138.
- Akai, N. (2013). The role of decentralisation indicators in empirical research, in

- OECD/KIPF. (eds). *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD Fiscal Federalism Studies.
- Akai, N., Sakata, M. (2002). Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52: 93-108.
- Bach, S., Blöchliger, H., and Wallau, D. (2009). *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*. OECD Economics Department Working Papers, No. 705.
- Bahl, Roy. (2008). Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective,” in Gregory Ingram, ed., *Achieving Decentralization Objectives* (Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy), 19-37.
- Barankay, I., Lockwood, B. (2006). *Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons*. ZA DP No. 2477.
- Besley, T., Coate S. (1999). *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis*. National Bureau of Economic Research Working paper.
- Besley, T., Smart, M. (2007). Fiscal restraints and voter welfare. *Journal of Public Economics, Elsevier*, 91(3-4): 755-773.
- Bird, R. (2000). Fiscal Decentralization and Competitive Governments, in G. Galeotti, P. Salmon and R. Wintrobe, eds, *Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions. Essays in Honor of Albert Breton* (Cambridge: Cambridge University Press), 129-149.
- Bird, R., Richard, M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, 46(2).
- Blöchliger, H., King, D. (2007). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. OECD Fiscal Network Working Papers, 2006/2. OECD Publishing.
- Bodman, P., Ford, K. (2006). *Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD*. Unpublished Manuscript. University Queensland, Brisbane.
- Breton, A., Scott, A. (1978). The Economic Constitution of Federal States. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 54(12): 626-35.

- Davey, K. (2003). *Fiscal Decentralization*.
- Davey, Kenneth. (2023). "Fiscal Decentralization", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf>, 2003.
- Davoodi, H., Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2): 244-257.
- Dougherty, S., Phillips, L. (2019). *The Spending Power of Sub-National Decision Makers across Five Policy Sectors*. OECD Working Paers in Fiscal Federalism, No. 25.
- Ebel, R., Yilmaz, S. (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper, 2809. Washington, D. C. : World Bank.
- Ebel, R., Yilmaz, S. (2003), "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," in Jorge Martinez-Vazquez and James Alm, eds, *Public Finance in Developing and Transitional Countries* (Cheltenham, UK and Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing), 101-120.
- Eyraud, L., Lusinyan, L. (2011). *Dencentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?*. IMF Woring Papers, WP/11/226.
- Faguet, J. P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88: 867- 893.
- Finžgar, M., Brezovnik, B. (2019). Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization (CIFD) in the Context of European Charter of Local Self-Government(ECLSG). *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 56E(2019): 41-59.
- Fukasaku, K., Mello, L.R. (1999). *Introduction and Overview Chapter of Fiscal Decentralization in Emerging Economies*. OECD.
- Grieken B.van, Kantorowicz, J. (2019). *Debunking Myths about China: The Determinants of China's Official Financing to the Pacific*. Geopolitics.
- Hindriks, J., Lockwood, B. (2009). Decentralization and electoral accountability: Incentives, separation and voter welfare. *European Journal of Political Economy*, 25(3): 385-397.

- Hossain, M. A. (2004). *Administrative decentralization: A framework for discussion and its practices in Bangladesh*. Department of Public Administration University of Rajshahi, Rajshahi-6205.
- Karlsen, G. E. (2000). Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal of Education Policy*, 15(5): 525-538.
- Kim, J. (2013). *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*(Chapter 7: Fical Illusion over National mandate). The Copenhagen Workshop.
- Lauglo, J. (1995). Forms of decentralisation and their implications for education. *Comparative Education*, 31(1): 5-30.
- Lavado, R., Domingo, G. (2015). *Public Service Spending: Efficiency and Distributional Impact - Lessons from Asia*, ADB Economics, Working Paper Series, No. 435.
- Lessmann, C. (2006). *Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries*. IFO Working Paper, No. 25.
- Lin, J. Y., Z. Liu. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 1-22.
- Liu, J.S., Lu, L.Y., Lu, W.M., and Lin, B.J. (2013). Data envelopment analysis 1978-2010: Acitation-based literature survey. *Omega*, 41(1): 3-15.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). Fiscal Decentralization in Asia: Challenges and Opportunitie. Georgia State University. *ECON Publications*, 25.
- Martinez-Vazquez, J., Timofeev, A. (2010). Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration. *International Journal of Public Administration*, 33(12-13): 601-19.
- MCGINN, N. F. (1992) Reforming Educational Governance: Centralisation/Decentralisation, in R. Arнове, P. Altbach and G. Kelly (eds) *Imergent Issues in Education. Comparative Perspectives* (Albany: State University of New York Press).
- McLure, C. (2000). *Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy*.
- Meloche, J., Vaillancourt, F., and Yilmaz, S. (2004). *Decentralization or Fiscal*

- Autonomy? What Does Really Matter? Effect on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. Policy Research Working Paper, 3254. Washington, D.C. : World Bank.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- OECD. (1999). *Taxing powers of state and local government*. OECD Tax Policy Studies, OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris.
- OECD/KIPF. (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing.
- Phillips, L. (2020). *Decentralisation and Inter-Governmental Relations in the Housing Sector*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 32.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3): 32-56.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1): 61-89.
- Slavinskaite, N., Novotny, M. and Gedvilaite, D. (2020). Evaluation of the fiscal decentralization: Case studies of European Union. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 31(1): 84-92.
- Sow, M., Razafimahefa, F. I. (2015). *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*. IMF Working Paper.
- Stegarescu, D. (2005). Public sector decentralisation: measurement concepts and recent international trends. *Fiscal Studies*, 26(3): 301-333.
- Tanzi, V. (2001). *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*, working paper.
- Tanzi. (1995). *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some*

- Efficiency and Macroeconomic Aspect.* 295-315.
- Thießen, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24: 237-274.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61(1): 64-70.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Vo, D. H. (2008). Fiscal Decentralisation Indices: A Comparison of Two Approaches. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze LXVII*, 3(1): 295-323.
- Vo, D. H. (2009). Fiscal Decentralisation in Vietnam: Lessons from Selected Asian Nations. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 14(4): 399-419.
- Woller, G. and Phillips, K. (1998). Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 34(4): 139-148.
- World bank. (2014). *Decentralization & Subnational Regional Economics*. Washington: Worldbank group.
- Yilmaz, S. (1999). The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. in Nation Tax Association(ed.), *Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999*. Washington, D.C.
- Zhang, T. and H. Zou. (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

통계청(<https://kostat.go.kr/>)

자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)

OECD Fiscal Decentralisation database. (<https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database>).

부록1: 기초자치단체별 세입분권 지수

표 부록1-1 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 지수(시)

지역	세입분권 지수		지역	세입분권 지수		지역	세입분권 지수	
	원점수	표준 점수		원점수	표준 점수		원점수	표준 점수
경기수원시	0.551	1.89	경기양주시	0.387	0.59	전북남원시	0.109	-1.62
경기성남시	0.583	2.15	경기포천시	0.374	0.48	전북김제시	0.132	-1.44
경기의정부시	0.344	0.25	경기여주시	0.372	0.47	전남목포시	0.266	-0.37
경기안양시	0.447	1.06	강원춘천시	0.219	-0.75	전남여수시	0.341	0.22
경기부천시	0.412	0.79	강원원주시	0.237	-0.61	전남순천시	0.217	-0.76
경기광명시	0.431	0.94	강원강릉시	0.199	-0.91	전남나주시	0.200	-0.90
경기평택시	0.511	1.58	강원동해시	0.250	-0.50	전남광양시	0.325	0.10
경기동두천시	0.335	0.18	강원태백시	0.215	-0.78	경북포항시	0.239	-0.58
경기안산시	0.453	1.12	강원속초시	0.267	-0.37	경북경주시	0.236	-0.61
경기고양시	0.422	0.87	강원삼척시	0.156	-1.25	경북김천시	0.175	-1.09
경기과천시	0.290	-0.18	충북청주시	0.372	0.47	경북안동시	0.153	-1.27
경기구리시	0.414	0.80	충북충주시	0.213	-0.79	경북구미시	0.375	0.49
경기남양주시	0.402	0.71	충북제천시	0.177	-1.08	경북영주시	0.144	-1.35
경기오산시	0.421	0.86	충북천안시	0.396	0.66	경북영천시	0.169	-1.14
경기시흥시	0.420	0.85	충남공주시	0.160	-1.21	경북상주시	0.096	-1.73
경기군포시	0.434	0.96	충남보령시	0.172	-1.12	경북문경시	0.134	-1.42
경기의왕시	0.456	1.14	충남아산시	0.419	0.84	경북경산시	0.281	-0.25
경기하남시	0.521	1.66	충남서산시	0.259	-0.43	경남창원시	0.418	0.83
경기용인시	0.572	2.06	충남논산시	0.162	-1.20	경남진주시	0.317	0.03
경기파주시	0.385	0.57	충남계룡시	0.233	-0.63	경남통영시	0.185	-1.02
경기이천시	0.427	0.91	충남당진시	0.299	-0.11	경남사천시	0.216	-0.77
경기안성시	0.374	0.49	전북전주시	0.351	0.30	경남김해시	0.353	0.31
경기김포시	0.462	1.18	전북군산시	0.244	-0.55	경남밀양시	0.189	-0.99
경기화성시	0.604	2.31	전북익산시	0.214	-0.79	경남거제시	0.265	-0.38
경기광주시	0.436	0.98	전북정읍시	0.145	-1.33	경남양산시	0.338	0.20

주 : 표준점수는 시(市)지역을 대상으로 함

표 부록1-2 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 지수(군)

지역	세입분권 지수		지역	세입분권 지수		지역	세입분권 지수	
	원점수	표준 점수		원점수	표준 점수		원점수	표준 점수
부산기장군	0.335	2.82	충남부여군	0.109	-0.54	전남완도군	0.083	-0.93
대구달성군	0.321	2.61	충남서천군	0.144	-0.03	전남진도군	0.107	-0.57
인천강화군	0.159	0.20	충남청양군	0.132	-0.20	전남신안군	0.074	-1.06
인천옹진군	0.128	-0.27	충남홍성군	0.209	0.94	경북군위군	0.097	-0.73
울산울주군	0.357	3.14	충남예산군	0.161	0.24	경북의성군	0.101	-0.67
경기연천군	0.313	2.49	충남태안군	0.198	0.78	경북청송군	0.088	-0.86
경기가평군	0.332	2.78	전북완주군	0.186	0.60	경북영양군	0.073	-1.08
경기양평군	0.296	2.24	전북진안군	0.091	-0.81	경북영덕군	0.101	-0.67
강원홍천군	0.141	-0.07	전북무주군	0.083	-0.93	경북청도군	0.102	-0.65
강원횡성군	0.144	-0.02	전북장수군	0.093	-0.78	경북고령군	0.138	-0.11
강원영월군	0.159	0.20	전북임실군	0.115	-0.46	경북성주군	0.135	-0.16
강원평창군	0.129	-0.24	전북순창군	0.102	-0.65	경북칠곡군	0.259	1.69
강원정선군	0.178	0.49	전북고창군	0.101	-0.67	경북예천군	0.125	-0.31
강원철원군	0.098	-0.70	전북부안군	0.120	-0.38	경북봉화군	0.067	-1.17
강원화천군	0.093	-0.78	전남담양군	0.126	-0.30	경북울진군	0.170	0.37
강원양구군	0.123	-0.34	전남곡성군	0.107	-0.58	경북울릉군	0.122	-0.35
강원인제군	0.112	-0.49	전남구례군	0.100	-0.68	경남의령군	0.115	-0.46
강원고성군	0.123	-0.34	전남고흥군	0.080	-0.97	경남함안군	0.215	1.03
강원양양군	0.190	0.67	전남보성군	0.073	-1.09	경남창녕군	0.169	0.35
충북보은군	0.136	-0.14	전남화순군	0.160	0.21	경남고성군	0.138	-0.11
충북옥천군	0.143	-0.03	전남장흥군	0.085	-0.91	경남남해군	0.105	-0.60
충북영동군	0.123	-0.33	전남강진군	0.108	-0.55	경남하동군	0.112	-0.50
충북진천군	0.303	2.34	전남해남군	0.088	-0.86	경남산청군	0.118	-0.42
충북괴산군	0.113	-0.48	전남영암군	0.139	-0.10	경남함양군	0.137	-0.13
충북음성군	0.266	1.79	전남무안군	0.155	0.14	경남거창군	0.111	-0.51
충북단양군	0.124	-0.32	전남함평군	0.100	-0.68	경남합천군	0.134	-0.17
충북증평군	0.226	1.20	전남영광군	0.146	0.00			
충남금산군	0.141	-0.07	전남장성군	0.124	-0.32			

표 부록1-3 2021년 기준 기초자치단체 세입분권 지수(구)

지역	세입분권 지수		지역	세입분권 지수		지역	세입분권 지수	
	원점수	표준 점수		원점수	표준'		원점수	표준 점수
서울종로구	0.549	1.99	서울송파구	0.439	0.80	대구달서구	0.291	-0.81
서울중구	0.549	1.99	서울강동구	0.446	0.87	인천중구	0.455	0.97
서울용산구	0.531	1.79	부산중구	0.426	0.65	인천동구	0.382	0.17
서울성동구	0.503	1.49	부산서구	0.279	-0.94	인천미추홀구	0.297	-0.74
서울광진구	0.461	1.04	부산동구	0.307	-0.63	인천연수구	0.376	0.11
서울동대문구	0.469	1.12	부산영도구	0.240	-1.36	인천남동구	0.311	-0.59
서울중랑구	0.395	0.32	부산부산진구	0.286	-0.86	인천부평구	0.301	-0.70
서울성북구	0.447	0.88	부산동래구	0.315	-0.55	인천계양구	0.347	-0.20
서울강북구	0.407	0.45	부산남구	0.281	-0.92	인천서구	0.324	-0.45
서울도봉구	0.442	0.83	부산북구	0.240	-1.37	광주동구	0.322	-0.48
서울노원구	0.383	0.18	부산해운대구	0.317	-0.53	광주서구	0.273	-1.01
서울은평구	0.394	0.31	부산사하구	0.274	-1.00	광주남구	0.258	-1.17
서울서대문구	0.427	0.66	부산금정구	0.269	-1.04	광주북구	0.241	-1.36
서울마포구	0.441	0.82	부산강서구	0.470	1.13	광주광산구	0.289	-0.83
서울양천구	0.428	0.68	부산연제구	0.301	-0.70	대전동구	0.246	-1.30
서울강서구	0.388	0.24	부산수영구	0.304	-0.67	대전중구	0.245	-1.31
서울구로구	0.447	0.88	부산사상구	0.277	-0.96	대전서구	0.263	-1.11
서울금천구	0.479	1.23	대구중구	0.404	0.41	대전유성구	0.306	-0.65
서울영등포구	0.485	1.29	대구동구	0.282	-0.91	대전대덕구	0.254	-1.22
서울동작구	0.483	1.27	대구서구	0.276	-0.97	울산중구	0.337	-0.31
서울관악구	0.435	0.75	대구남구	0.292	-0.80	울산남구	0.375	0.10
서울서초구	0.575	2.28	대구북구	0.278	-0.95	울산동구	0.342	-0.25
서울강남구	0.561	2.12	대구수성구	0.335	-0.33	울산북구	0.382	0.18

부록2: 기초자치단체별 세출분권 지수

표 부록2-1 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 지수(시)

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
경기수원시	0.269	0.46
경기성남시	0.347	2.18
경기의정부시	0.216	-0.70
경기안양시	0.267	0.42
경기부천시	0.230	-0.38
경기광명시	0.253	0.12
경기평택시	0.291	0.96
경기동두천시	0.215	-0.73
경기안산시	0.283	0.77
경기고양시	0.219	-0.63
경기과천시	0.331	1.84
경기구리시	0.244	-0.09
경기남양주시	0.234	-0.30
경기오산시	0.270	0.50
경기시흥시	0.243	-0.11
경기군포시	0.255	0.16
경기의왕시	0.309	1.36
경기하남시	0.247	-0.01
경기용인시	0.306	1.29
경기파주시	0.249	0.02
경기이천시	0.312	1.41
경기안성시	0.265	0.38
경기김포시	0.332	1.87
경기화성시	0.296	1.07
경기광주시	0.242	-0.13
경기양주시	0.272	0.53

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
경기포천시	0.329	1.78
경기여주시	0.302	1.20
강원춘천시	0.232	-0.36
강원원주시	0.209	-0.86
강원강릉시	0.265	0.37
강원동해시	0.204	-0.97
강원태백시	0.209	-0.86
강원속초시	0.188	-1.32
강원삼척시	0.319	1.57
충북청주시	0.225	-0.51
충북충주시	0.243	-0.10
충북제천시	0.298	1.10
충남천안시	0.140	-2.37
충남공주시	0.302	1.19
충남보령시	0.270	0.49
충남아산시	0.243	-0.11
충남서산시	0.279	0.68
충남논산시	0.273	0.57
충남계룡시	0.211	-0.81
충남당진시	0.219	-0.63
전북전주시	0.196	-1.14
전북군산시	0.187	-1.33
전북익산시	0.205	-0.94
전북정읍시	0.227	-0.45
전북남원시	0.246	-0.04
전북김제시	0.229	-0.43
전남목포시	0.123	-2.75
전남여주시	0.258	0.22
전남순천시	0.211	-0.82
전남나주시	0.244	-0.09
전남광양시	0.228	-0.44
경북포항시	0.193	-1.21

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
경북경주시	0.232	-0.34
경북김천시	0.288	0.89
경북안동시	0.279	0.69
경북구미시	0.143	-2.31
경북영주시	0.251	0.07
경북영천시	0.293	0.99
경북상주시	0.291	0.95
경북문경시	0.300	1.15
경북경산시	0.252	0.10
경남창원시	0.211	-0.80
경남진주시	0.211	-0.82
경남통영시	0.200	-1.04
경남사천시	0.223	-0.55
경남김해시	0.185	-1.38
경남밀양시	0.262	0.32
경남거제시	0.223	-0.54
경남양산시	0.238	-0.22

표 부록2-2 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 지수(군)

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
부산기장군	0.311	1.19
대구달성군	0.354	2.04
인천강화군	0.308	1.12
인천옹진군	0.239	-0.24
울산울주군	0.371	2.38
경기연천군	0.338	1.73
경기가평군	0.235	-0.33
경기양평군	0.299	0.95
강원홍천군	0.312	1.21
강원횡성군	0.299	0.95

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
강원영월군	0.288	0.73
강원평창군	0.298	0.92
강원정선군	0.256	0.10
강원철원군	0.238	-0.25
강원화천군	0.218	-0.65
강원양구군	0.290	0.77
강원인제군	0.282	0.60
강원고성군	0.174	-1.53
강원양양군	0.308	1.14
충북보은군	0.302	1.01
충북옥천군	0.287	0.71
충북영동군	0.296	0.90
충북진천군	0.213	-0.76
충북괴산군	0.289	0.76
충북음성군	0.248	-0.06
충북단양군	0.250	-0.02
충북증평군	0.218	-0.66
충남금산군	0.239	-0.24
충남부여군	0.130	-2.41
충남서천군	0.190	-1.21
충남청양군	0.310	1.17
충남홍성군	0.205	-0.92
충남예산군	0.208	-0.85
충남태안군	0.233	-0.36
전북완주군	0.247	-0.08
전북진안군	0.188	-1.25
전북무주군	0.216	-0.70
전북장수군	0.260	0.17
전북임실군	0.259	0.16
전북순창군	0.255	0.08
전북고창군	0.226	-0.50
전북부안군	0.211	-0.79

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
전남담양군	0.274	0.45
전남곡성군	0.192	-1.17
전남구례군	0.229	-0.44
전남고흥군	0.282	0.62
전남보성군	0.237	-0.27
전남화순군	0.207	-0.88
전남장흥군	0.242	-0.17
전남강진군	0.225	-0.53
전남해남군	0.263	0.23
전남영암군	0.237	-0.27
전남무안군	0.302	1.02
전남함평군	0.211	-0.80
전남영광군	0.200	-1.02
전남장성군	0.255	0.08
전남완도군	0.188	-1.25
전남진도군	0.286	0.69
전남신안군	0.214	-0.73
경북군위군	0.320	1.37
경북의성군	0.220	-0.61
경북청송군	0.332	1.61
경북영양군	0.339	1.75
경북영덕군	0.213	-0.75
경북청도군	0.248	-0.07
경북고령군	0.212	-0.78
경북성주군	0.294	0.84
경북칠곡군	0.220	-0.61
경북예천군	0.237	-0.27
경북봉화군	0.273	0.43
경북울진군	0.216	-0.69
경북울릉군	0.205	-0.91
경남의령군	0.190	-1.21
경남합안군	0.240	-0.22

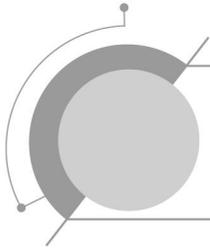
지역	결산기준	
	원점수	표준점수
경남창녕군	0.254	0.06
경남고성군	0.233	-0.36
경남남해군	0.142	-2.17
경남하동군	0.109	-2.82
경남산청군	0.259	0.16
경남함양군	0.338	1.72
경남거창군	0.288	0.73
경남합천군	0.263	0.23

표 부록2-3 2021년 기준 기초자치단체 세출분권 지수(구)

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
서울종로구	0.191	0.40
서울중구	0.352	2.85
서울용산구	0.271	1.61
서울성동구	0.258	1.42
서울광진구	0.220	0.85
서울동대문구	0.205	0.62
서울중랑구	0.178	0.21
서울성북구	0.200	0.55
서울강북구	0.157	-0.11
서울도봉구	0.206	0.64
서울노원구	0.154	-0.15
서울은평구	0.179	0.23
서울서대문구	0.264	1.52
서울마포구	0.161	-0.04
서울양천구	0.158	-0.09
서울강서구	0.182	0.28
서울구로구	0.194	0.46
서울금천구	0.203	0.59
서울영등포구	0.209	0.69

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
서울동작구	0.208	0.67
서울관악구	0.200	0.54
서울서초구	0.295	1.98
서울강남구	0.384	3.32
서울송파구	0.214	0.75
서울강동구	0.230	1.00
부산중구	0.216	0.79
부산서구	0.142	-0.33
부산동구	0.145	-0.29
부산영도구	0.109	-0.84
부산부산진구	0.104	-0.90
부산동래구	0.151	-0.19
부산남구	0.161	-0.04
부산북구	0.082	-1.24
부산해운대구	0.113	-0.77
부산사하구	0.078	-1.30
부산금정구	0.148	-0.25
부산강서구	0.305	2.14
부산연제구	0.149	-0.23
부산수영구	0.172	0.13
부산사상구	0.117	-0.72
대구중구	0.155	-0.13
대구동구	0.103	-0.92
대구서구	0.089	-1.13
대구남구	0.074	-1.37
대구북구	0.115	-0.74
대구수성구	0.168	0.06
대구달서구	0.096	-1.04
인천중구	0.239	1.13
인천동구	0.204	0.61
인천미추홀구	0.121	-0.66
인천연수구	0.212	0.73

지역	결산기준	
	원점수	표준점수
인천남동구	0.113	-0.78
인천부평구	0.121	-0.65
인천계양구	0.150	-0.21
인천서구	0.145	-0.29
광주동구	0.086	-1.18
광주서구	0.117	-0.72
광주남구	0.089	-1.14
광주북구	0.082	-1.24
광주광산구	0.085	-1.19
대전동구	0.082	-1.25
대전중구	0.083	-1.23
대전서구	0.093	-1.08
대전유성구	0.128	-0.55
대전대덕구	0.124	-0.61
울산중구	0.131	-0.49
울산남구	0.172	0.12
울산동구	0.128	-0.55
울산북구	0.148	-0.24



부록3: 2021년 기준 기초자치단체 재정분권 종합지수

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역	기초			
구	서울	강남구	0.56	0.384	0.472
시	경기	성남시	0.583	0.347	0.465
구	서울	중구	0.55	0.352	0.451
시	경기	화성시	0.604	0.296	0.450
시	경기	용인시	0.572	0.306	0.439
구	서울	서초구	0.58	0.295	0.435
시	경기	수원시	0.551	0.269	0.410
시	경기	평택시	0.511	0.291	0.401
구	서울	용산구	0.53	0.271	0.401
시	경기	김포시	0.462	0.332	0.397
구	부산	강서구	0.47	0.305	0.388
시	경기	하남시	0.521	0.247	0.384
시	경기	의왕시	0.456	0.309	0.383
구	서울	성동구	0.50	0.258	0.381
구	서울	종로구	0.55	0.191	0.370
시	경기	이천시	0.427	0.312	0.369
시	경기	안산시	0.453	0.283	0.368
군	울산	울주군	0.36	0.371	0.364
시	경기	안양시	0.447	0.267	0.357
시	경기	포천시	0.374	0.329	0.351
구	서울	영등포구	0.48	0.209	0.347
구	인천	중구	0.45	0.239	0.347
시	경기	오산시	0.421	0.270	0.346
구	서울	서대문구	0.43	0.264	0.346
구	서울	동작구	0.48	0.208	0.345
시	경기	군포시	0.434	0.255	0.344
시	경기	광명시	0.431	0.253	0.342
구	서울	금천구	0.48	0.203	0.341

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역	기초			
구	서울	광진구	0.46	0.220	0.341
시	경기	광주시	0.436	0.242	0.339
구	서울	강동구	0.45	0.230	0.338
군	대구	달성군	0.32	0.354	0.337
시	경기	여주시	0.372	0.302	0.337
구	서울	동대문구	0.47	0.205	0.337
시	경기	시흥시	0.420	0.243	0.331
시	충남	아산시	0.419	0.243	0.331
시	경기	양주시	0.387	0.272	0.330
시	경기	구리시	0.414	0.244	0.329
구	서울	송파구	0.44	0.214	0.327
군	경기	연천군	0.31	0.338	0.326
구	서울	도봉구	0.44	0.206	0.324
구	서울	성북구	0.45	0.200	0.324
군	부산	기장군	0.34	0.311	0.323
시	경기	부천시	0.412	0.230	0.321
구	부산	중구	0.43	0.216	0.321
시	경기	고양시	0.422	0.219	0.321
구	서울	구로구	0.45	0.194	0.321
시	경기	안성시	0.374	0.265	0.320
시	경기	남양주시	0.402	0.234	0.318
구	서울	관악구	0.43	0.200	0.317
시	경기	파주시	0.385	0.249	0.317
시	경남	창원시	0.418	0.211	0.315
시	경기	과천시	0.290	0.331	0.311
구	서울	마포구	0.44	0.161	0.301
시	전남	여수시	0.341	0.258	0.299
시	충북	청주시	0.372	0.225	0.298
군	경기	양평군	0.30	0.299	0.298
구	인천	연수구	0.38	0.212	0.294
구	서울	양천구	0.43	0.158	0.293
구	인천	동구	0.38	0.204	0.293

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역	기초			
시	경남	양산시	0.338	0.238	0.288
구	서울	은평구	0.39	0.179	0.287
구	서울	중랑구	0.39	0.178	0.286
구	서울	강서구	0.39	0.182	0.285
군	경기	가평군	0.33	0.235	0.283
구	서울	강북구	0.41	0.157	0.282
시	경기	의정부시	0.344	0.216	0.280
구	대구	중구	0.40	0.155	0.280
시	전남	광양시	0.325	0.228	0.277
시	경기	동두천시	0.335	0.215	0.275
구	울산	남구	0.38	0.172	0.274
시	전북	전주시	0.351	0.196	0.274
시	경남	김해시	0.353	0.185	0.269
시	충남	서산시	0.259	0.279	0.269
구	서울	노원구	0.38	0.154	0.268
시	충남	천안시	0.396	0.140	0.268
시	경북	경산시	0.281	0.252	0.267
구	울산	북구	0.38	0.148	0.265
시	경남	진주시	0.317	0.211	0.264
시	충남	당진시	0.299	0.219	0.259
시	경북	구미시	0.375	0.143	0.259
군	충북	진천군	0.30	0.213	0.258
군	충북	음성군	0.27	0.248	0.257
구	대구	수성구	0.33	0.168	0.252
군	강원	양양군	0.19	0.308	0.249
구	인천	계양구	0.35	0.150	0.249
시	경남	거제시	0.265	0.223	0.244
군	경북	칠곡군	0.26	0.220	0.240
구	부산	수영구	0.30	0.172	0.238
시	강원	삼척시	0.156	0.319	0.238
시	충북	제천시	0.177	0.298	0.237
군	경남	함양군	0.14	0.338	0.237

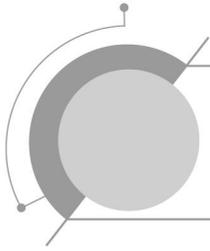
구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역시	기초			
구	울산	동구	0.34	0.128	0.235
구	인천	서구	0.32	0.145	0.235
구	울산	중구	0.34	0.131	0.234
시	경북	경주시	0.236	0.232	0.234
군	인천	강화군	0.16	0.308	0.233
구	부산	동래구	0.31	0.151	0.233
시	경북	김천시	0.175	0.288	0.232
시	강원	강릉시	0.199	0.265	0.232
시	충남	공주시	0.160	0.302	0.231
시	경북	영천시	0.169	0.293	0.231
군	전남	무안군	0.16	0.302	0.229
시	충북	충주시	0.213	0.243	0.228
시	강원	속초시	0.267	0.188	0.228
군	경남	함안군	0.21	0.240	0.228
시	강원	동해시	0.250	0.204	0.227
군	강원	홍천군	0.14	0.312	0.226
구	부산	동구	0.31	0.145	0.226
시	경남	밀양시	0.189	0.262	0.225
시	강원	춘천시	0.219	0.232	0.225
구	부산	연제구	0.30	0.149	0.225
군	강원	영월군	0.16	0.288	0.224
시	강원	원주시	0.237	0.209	0.223
시	충남	계룡시	0.233	0.211	0.222
군	충북	증평군	0.23	0.218	0.222
시	전남	나주시	0.200	0.244	0.222
군	강원	횡성군	0.14	0.299	0.222
구	부산	남구	0.28	0.161	0.221
군	충남	청양군	0.13	0.310	0.221
시	충남	보령시	0.172	0.270	0.221
시	경남	사천시	0.216	0.223	0.219
군	충북	보은군	0.14	0.302	0.219
시	충남	논산시	0.162	0.273	0.218

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역시	기초			
군	강원	정선군	0.18	0.256	0.217
시	경북	문경시	0.134	0.300	0.217
구	대전	유성구	0.31	0.128	0.217
군	전북	완주군	0.19	0.247	0.216
시	경북	포항시	0.239	0.193	0.216
시	경북	안동시	0.153	0.279	0.216
군	충남	태안군	0.20	0.233	0.216
시	전북	군산시	0.244	0.187	0.216
군	충북	옥천군	0.14	0.287	0.215
구	부산	해운대구	0.32	0.113	0.215
군	경북	성주군	0.13	0.294	0.214
시	전남	순천시	0.217	0.211	0.214
군	강원	평창군	0.13	0.298	0.213
구	인천	남동구	0.31	0.113	0.212
군	경남	창녕군	0.17	0.254	0.212
시	강원	태백시	0.215	0.209	0.212
구	인천	부평구	0.30	0.121	0.211
구	부산	서구	0.28	0.142	0.210
군	충북	영동군	0.12	0.296	0.210
군	경북	청송군	0.09	0.332	0.210
시	전북	익산시	0.214	0.205	0.210
구	인천	미추홀구	0.30	0.121	0.209
구	부산	금정구	0.27	0.148	0.209
군	경북	군위군	0.10	0.320	0.209
군	충남	홍성군	0.21	0.205	0.207
군	강원	양구군	0.12	0.290	0.206
군	경북	영양군	0.07	0.339	0.206
구	광주	동구	0.32	0.086	0.204
군	충북	괴산군	0.11	0.289	0.201
군	경남	거창군	0.11	0.288	0.200
군	전남	담양군	0.13	0.274	0.200
군	경남	합천군	0.13	0.263	0.198

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역시	기초			
시	경북	영주시	0.144	0.251	0.197
구	부산	사상구	0.28	0.117	0.197
군	강원	인제군	0.11	0.282	0.197
구	대구	북구	0.28	0.115	0.197
군	전남	진도군	0.11	0.286	0.197
구	부산	부산진구	0.29	0.104	0.195
구	광주	서구	0.27	0.117	0.195
시	전남	목포시	0.266	0.123	0.195
군	경북	울진군	0.17	0.216	0.193
구	대구	달서구	0.29	0.096	0.193
시	경북	상주시	0.096	0.291	0.193
시	경남	통영시	0.185	0.200	0.193
구	대구	동구	0.28	0.103	0.192
군	충남	금산군	0.14	0.239	0.190
군	전남	장성군	0.12	0.255	0.189
구	대전	대덕구	0.25	0.124	0.189
군	경남	산청군	0.12	0.259	0.188
군	전남	영암군	0.14	0.237	0.188
군	충북	단양군	0.12	0.250	0.187
구	광주	광산구	0.29	0.085	0.187
군	전북	임실군	0.11	0.259	0.187
시	전북	정읍시	0.145	0.227	0.186
군	경남	고성군	0.14	0.233	0.186
군	충남	예산군	0.16	0.208	0.185
군	인천	옹진군	0.13	0.239	0.183
군	전남	화순군	0.16	0.207	0.183
구	대구	남구	0.29	0.074	0.183
구	대구	서구	0.28	0.089	0.183
군	전남	고흥군	0.08	0.282	0.181
군	경북	예천군	0.12	0.237	0.181
시	전북	김제시	0.132	0.229	0.180
군	전북	순창군	0.10	0.255	0.178

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역시	기초			
구	대전	서구	0.26	0.093	0.178
시	전북	남원시	0.109	0.246	0.178
군	전북	장수군	0.09	0.260	0.177
구	부산	사하구	0.27	0.078	0.176
군	전남	해남군	0.09	0.263	0.175
군	경북	고령군	0.14	0.212	0.175
군	경북	청도군	0.10	0.248	0.175
구	부산	영도구	0.24	0.109	0.174
구	광주	남구	0.26	0.089	0.174
군	전남	영광군	0.15	0.200	0.173
군	경북	봉화군	0.07	0.273	0.170
군	강원	철원군	0.10	0.238	0.168
군	충남	서천군	0.14	0.190	0.167
군	전남	강진군	0.11	0.225	0.166
군	전북	부안군	0.12	0.211	0.166
군	전남	구례군	0.10	0.229	0.164
구	대전	중구	0.24	0.083	0.164
군	경북	울릉군	0.12	0.205	0.164
구	대전	동구	0.25	0.082	0.164
군	전남	장흥군	0.08	0.242	0.164
군	전북	고창군	0.10	0.226	0.163
구	광주	북구	0.24	0.082	0.161
구	부산	북구	0.24	0.082	0.161
군	경북	의성군	0.10	0.220	0.161
군	경북	영덕군	0.10	0.213	0.157
군	강원	화천군	0.09	0.218	0.156
군	전남	함평군	0.10	0.211	0.155
군	전남	보성군	0.07	0.237	0.155
군	경남	의령군	0.11	0.190	0.152
군	전북	무주군	0.08	0.216	0.150
군	전남	곡성군	0.11	0.192	0.149
군	강원	고성군	0.12	0.174	0.149

구분 (시/군/구)	지역		세입분권 지수	세출분권 지수	종합지수
	광역시	기초			
군	전남	신안군	0.07	0.214	0.144
군	전북	진안군	0.09	0.188	0.139
군	전남	완도군	0.08	0.188	0.135
군	경남	남해군	0.11	0.142	0.123
군	충남	부여군	0.11	0.130	0.119
군	경남	하동군	0.11	0.109	0.110



Abstract

Development and Applications of a Fiscal Decentralization Indicators

This study has two primary research objectives. First, this work builds alternative indicators for measuring the level of fiscal decentralization in South Korea. Second, using alternative indicators, we evaluate the level of fiscal decentralization and propose future fiscal decentralization policies. To this end, this study conducted analysis following procedures. The first procedure involves redefining the concept of fiscal decentralization. Through a theoretical examination of the concept of fiscal decentralization and a comprehensive review of fiscal decentralization elements in context of South Korea, key factors were identified. These were then synthesized to redefine the concept of fiscal decentralization in a manner suitable for the objectives of this study. The second procedure includes an analysis of prior research on fiscal decentralization indicators and the proposal of alternative indicators. After comprehensively reviewing domestic and international empirical studies and policy utilization indicators to identify the strengths and limitations of existing indicators, alternative indicators were proposed. The final procedure is to evaluate the level of fiscal decentralization of local governments based on the proposed indicators.

The key findings are as follows: First, on the revenue side, both regional local governments and municipal governments exhibited a similar decreasing trend in overall revenue decentralization levels from 2011 to 2021. Notably, there has been a significant decline in revenue decentralization levels for both regional local and municipal governments, especially since 2013. Despite institutional reforms, such as raising the local consumption tax rate and changing the method of imposing local income tax, the actual revenue decentralization showed a downward trend. In addition, when regional local governments were classified into detailed types, the level of revenue decentralization in special cities and provinces was

high. In the case of provinces, there were disparities in revenue decentralization levels among provinces, particularly noting a very low level in certain areas, such as provincial regions. When municipal governments were classified into city, county, and district types, the level of local decentralization in terms of revenue for districts and cities was similarly high. However, in county areas, the revenue decentralization levels were lower compared to cities and districts, and significant disparities were found. Second, when evaluating the level of fiscal decentralization on the expenditure side, there were not significant differences in the decentralization levels between governments units (regional local and municipal), government types (city, county, district), and characteristics of the same type (population). In other words, when categorizing regional local governments into special cities and provinces, metropolitan cities, Gyeonggi-do(province), and other types, substantial differences in the proportion of internal project costs were not identified. Likewise, in the case of local governments, there were no significant differences in the proportion of internal project expenses regardless of type. However, when compared to the revenue decentralization levels, significant differences were found in the revenue-expenditure gap, especially in county areas. In terms of revenue decentralization, cities and districts showed similar level, but the level of decentralization for county areas was exceptionally low. cities and districts showed similar level, but the level of decentralization for county areas was exceptionally low. On the other hand, there are no significant differences in expenditure decentralization between cities, counties, and districts, and the expenditure decentralization level in county areas was found to be higher than that in districts.

Based on these results, policy implications for promoting fiscal decentralization are as follows. In terms of revenue decentralization, discussions on fiscal decentralization policies should focus on resources that can effectively contribute to local finances. Specifically, there is a need to reduce non-local financial resources and reinforce revenue expansion policies that are available for local government. In terms of expenditure decentralization, institutional reforms are required to expand the amount of funds that local governments can autonomously manage and promote investment of these funds in various local projects. Policies to increase local governments'

expenditure autonomy by transferring projects from the central government to local governments are continuously being promoted, but more efforts are needed to achieve tangible results. Therefore, future strategies must be developed to strengthen the level of expenditure decentralization of local governments.